

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 000.142/2017-4

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de São João/PE.

Responsáveis: Pedro Antônio Vilela Barbosa (168.657.314-68) e Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda. (01.514.128/0001-36).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. EXECUÇÃO PARCIAL. ETAPA CONSTRUTIVA SEM SERVENTIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES COM DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, contra o Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, ex-prefeito de São João/PE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), e a empresa Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda., em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 477/2003, que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no Parque Alvorada, naquele município (peça 1, p. 33-42).

2. Para o atingimento da finalidade pactuada, foram previstos recursos no montante total de R\$ 543.238,11, dos quais R\$ 522.703,71 seriam transferidos pela Funasa e R\$ 20.534,40 corresponderiam à contrapartida (peça 2, p. 6). A verba federal foi liberada, em três parcelas, no total de R\$ 522.703,71, consoante as ordens bancárias 2004OB902549, 2004OB907620 e 2004OB907732, emitidas em 3/7/2004, 29/12/2004 e 30/12/2004, respectivamente (peça 1, p. 56-58).

3. A vigência do instrumento estendeu-se de 22/12/2003 a 31/1/2006, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 1º/4/2006 (peça 1, p. 53).

4. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 2, p. 146) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 2, p. 150).

5. No Tribunal, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE (atual Secretaria do TCU no Estado do Ceará – Sec-CE) examinou o processo por meio da instrução inserta à peça 44, a qual reproduz parcialmente a seguir, com pequenos ajustes de forma:

“HISTÓRICO

(...)

4. A instauração da presente Tomada de Contas Especial foi materializada pela não consecução dos objetivos pactuados, conforme consta do Relatório de Visita Técnica 3, de 4/7/2012 (peça 2, p. 46-47) e do Parecer Financeiro 16/2016 (peça 2, p. 53-56), cujos excertos se transcrevem a seguir:

‘Em 04/07/2012, foi realizada a visita técnica ao Convênio nº 0477/2003, que tem como objeto o Sistema de Esgotamento Sanitário do Parque Alvorada [...] do município de São João. A referida visita foi acompanhada do [...] funcionário da Prefeitura Municipal. As fases do projeto abrangem os seguintes elementos: (i) Rede Coletora (ii) Ligações Domiciliares (iii) Estação Elevatória (iv) Estação de Tratamento de Esgoto. Vale salientar que essa visita técnica foi realizada após a finalização dos serviços do referido Convênio, não sendo possível verificar sua execução, apenas foram feitas as seguintes observações: 1) Percorremos as ruas, as quais foram implantadas a rede coletora e os ramais condominiais,

sendo possível identificar os Poços de Visita (PV) localizados nas Ruas: José Cícero Melo [...], Antônio Moura Melo, Raimundo Clemente da Rocha, Padre Cícero, Joaquim Pereira do Santos, e na Rodovia PE 171; 2) A tubulação da rede coletora já estava assentada, não sendo possível visualizar a qualidade e as especificações, entretanto, observamos as suas extremidades a montante e a jusante por alguns poços de visitas, verificando que os diâmetros estão de acordo e que, pela cor (ocre) dos tubos, aparenta serem os previstos em projeto [...]; 3) Na Estação Elevatória (EE), não foi possível a [nossa] entrada, pois o portão estava fechado, e o representante do município não tinha a chave [...]. [Foi] relatado, por ele, que a EE está sem funcionamento, porque a bomba existente queimou e a que foi comprada para substituí-la ainda não foi instalada [...]; 4) Em seguida, foi realizada a visita à Estação de Tratamento de Esgoto (ETE); a qual [está sem] manutenção do sistema [...];

Analisando as folhas do Processo de Projeto nº 255225.006.054/2003-26, obtiveram-se as seguintes observações: em 04/03/2010, foi apresentado o Ofício nº 12/2010, do Município de São João, encaminhando o Cadastro Técnico da rede coletora do sistema implantado; além disso, [há informação de] que as impropriedades e/ou irregularidades detectadas por ocasião das visitas técnicas realizadas anteriormente foram sanadas. A partir da análise do referido cadastro técnico, foi gerado um Ofício nº 0758/Secav/Diesp/Core/PE, solicitando um novo cadastro técnico com a Planta Geral da Rede Coletora, com o traçado dos Ramais Condominiais, assinada pelo responsável técnico. E, em 12/04/2010, foi realizada a visita técnica a qual constatou que os serviços na ocasião continuavam da mesma forma. Até então não consta nos autos do processo o novo cadastro técnico condizente com a execução dos serviços, e solicitado pela Fundação. Não consta nos autos do processo a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de execução. Quanto ao percentual de execução física, considera-se, aproximadamente, 90%. Dessa forma, somos de parecer CONTRÁRIO à aprovação da prestação de contas.’ (fls. 238-239).

‘Com base nos relatórios sobre a execução física e os relatórios sobre a execução financeira do objeto em comento, foram efetivadas [as] notificações aos possíveis responsáveis pelas irregularidades na consecução do objeto. Contudo, após a reanálise dos autos, constatou-se que os valores cobrados ao Ex-Prefeito, o Sr. ANTÔNIO DE PADUA MARANHÃO FERNANDES, não correspondiam aos fatos, uma vez que ele apenas efetivou o pagamento de uma nota fiscal e os encargos correspondentes, sendo [que] os demais recursos repassados pela Funasa foram geridos pelo Ex-Prefeito, o Sr. PEDRO ANTÔNIO VILELA BARBOSA.

O Ex-Prefeito, o Sr. ANTÔNIO DE PADUA MARANHÃO FERNANDES, efetivou o pagamento da nota fiscal de nº 0615, no valor de R\$ 94.283,04 (noventa e quatro mil, duzentos e oitenta e três reais e quatro centavos), datada de 26/08/2004, e os encargos correspondentes, sendo que tais valores foram aprovados pela área técnica da Divisão de Engenharia, pois, posteriormente foram liberadas as demais parcelas para a sua consecução, demonstrando que naquela época havia uma execução compatível com os valores até então repassados. Por não existir respaldo jurídico para que seja imputada a responsabilidade pelas irregularidades ao Sr. ANTÔNIO DE PADUA MARANHÃO FERNANDES, que apenas executou parte dos recursos, sendo que esses foram aprovados pela área técnica da Divisão de Engenharia dessa Suest, fatos que se comprovam por meio da efetivação das liberações das parcelas subsequentes, sugiro a retirada dele do polo passivo da Tomada de Contas Especial, até [que] haja entendimento contrário.

A responsabilidade pela impugnação do objeto em comento está sendo atribuída ao Ex-Prefeito, o Sr. PEDRO ANTÔNIO VILELA BARBOSA, que recebeu, executou e prestou contas da maioria dos valores repassados por esta Fundação, por não conseguir comprovar a boa e regular execução financeira do convênio no período de sua gestão, conforme

orientações constantes no manual da Súmula 230 do Tribunal de Contas da União – TCU.” (peça 2, p. 53-54)

5. Consta nos autos que a Polícia Federal solicitou à Funasa cópia de prestação de contas ou da tomada de contas especial do Convênio 477/2003, firmado entre aquele Órgão e o Município de São João/PE, objetivando a instruir os autos do Inquérito Policial 081/2006 – DPF/CRU/PE, constando informação de que em 28/7/2009 a referida prestação de contas ainda estava pendente de análise por parte da Funasa (peça 1, p. 67-74).

6. Ressalte-se que, em 18/6/2007, foi realizada a 1ª Visita Técnica Intermediária pelos técnicos da Funasa/PE, na obra de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Loteamento Parque Alvorada, na sede do município São João/PE, tendo sido gerado o Relatório de Visita Técnica 3 (peça 1, p. 79-81), que apresentou a seguinte conclusão:

‘percorremos as áreas de abrangência deste projeto, constatamos que os serviços estão executados em parte, faltando para a sua conclusão a instalação dos conjuntos elevatório e das chaves compensadoras, na estação elevatória. Ressaltamos que a [extensão da] rede da coletora principal e da rede coletora secundária [...] foi baseada no caminhamento contido em plantas e, informações do Sr. Alexandre Henrique Monteiro, Secretário de Obras, não foi possível verificar a profundidade das valas e a qualidade dos tubos, mas visualizamos os tubos da rede coletora principal na chegada da elevatória de esgoto bruto, [os quais têm diâmetro] de 150,00 mm, de PVC/Vinilforte. Quanto aos poços de visitas e às caixas de passagens, estão devidamente lacrados, ou (vedados). Diante do exposto, concluímos que, excetuando os aspectos Administrativos e Jurídicos (ou seja: processo licitatório, contrato, faturamento efetuado etc), que não foram realizados e, sob o ponto de vista técnico da Engenharia, as obras Civis do convênio em questão estão sendo executad[a]s com um percentual de 70,00% (setenta por cento). Obra não concluída.’(grifos nossos)

7. Com base na Visita Técnica 3, retro citada, foi emitida a Notificação Técnica 1 (peça 1, p. 82), de 29/6/2007, ao município de São João/PE, apontando as irregularidades a seguir encontradas na obra em epígrafe, e solicitando que fossem tomadas as providências cabíveis junto ao responsável da prefeitura pela fiscalização das obras e, também, junto ao representante técnico da contratada:

1. Instalações dos conjuntos elevatórios tipo bomba submersível para esgoto;
2. Instalação elétrica (quadro de comando), energização dos conjuntos elevatórios;
3. Gradeamento em barras de ferro;
4. Grade de proteção na caixa de areia e poço de sucção;
5. Grupo gerador completo com motor diesel;
6. Cadastro técnico da rede de esgoto.

8. No Parecer Técnico 25/2007 da Diesp-Funasa (peça 1, p. 83), de 29/7/2007, consta informação de que o Município de São João/PE encaminhou somente em 22/5/2007, portanto a destempo, a prestação de contas final do convênio em apreço, no valor de R\$ 548.132,97. Não consta dos autos informação sobre a prestação de contas parcial e só consta parte da documentação exigida e encaminhada como prestação de contas final (peça 2, p. 6-10).

8.1. Referido parecer apontou que na relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos (anexo XIII), o município deixara de apresentar as notas fiscais 0615 e 0733, nos valores de R\$ 97.702,63 e R\$ 40.447,19, respectivamente, como também os Boletins de Medições referentes às citadas Notas Fiscais.

8.2. Confirmou também as irregularidades apontadas no Relatório de Visita Técnica 3, de 29/6/2007, já detalhadas no parágrafo 6.

8.3. Concluiu por recomendar a não aprovação de execução física das obras e serviços apresentados naquela Prestação de Contas Final, em face das impropriedades e irregularidades descritas acima, realçando que a obra não estava concluída e não apresentava qualquer benefício à população, resultando em completo desperdício de recursos públicos.

9. Apesar das notificações da Funasa, o Senhor Pedro Antônio Vilela Barbosa manteve-se silente, não apresentou justificativas, e as alegações de defesa apresentadas pela empresa Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda. (peça 2, p. 81-88 e 101-116) foram consideradas insuficientes pelo Tomador de Contas para elidir as irregularidades constatadas (peça 2, p. 91-94 e 123-126). Como também não houve o recolhimento do montante devido aos cofres da Fazenda Pública, suas responsabilidades foram mantidas (peça 2, p. 132-133).

10. Ao analisar a defesa apresentada pela empresa Scave, [a Divisão de Engenharia de Saúde Pública – Diesp/Funasa, por meio do] Despacho 381/2016 Sapro/Diesp/Suest-PE, de 2/6/2016, fez a seguinte síntese das visitas técnicas realizadas e dos pareceres técnicos emitidos (peça 2, p.91-94):

1ª) **Em 29/06/2007**, foi emitido o **Parecer Técnico nº 025/2007** (fl. 72), fundamentado no Relatório de Visita Técnica nº 03 realizada em 18/06/2007 (fls. 68-71).

Do referido Parecer, transcrevemos:

‘...em consonância com o que compete a este Setor (Diesp), recomendamos a **não aprovação** de execução física das obras e serviços apresentados nesta Prestação de Contas Final...’ (grifo do autor)

2ª) **Em 25/08/2008**, foi elaborado o **Relatório de Visita Técnica nº 05** (fls. 78-81), com base nas informações obtidas em viagem realizada por técnico da Diesp no dia 22/08/2008.

Do referido Relatório Técnico, transcrevemos:

a) ‘O emissário de gravidade do efluente final, previsto para **30,00 metros de extensão**, está assentado com **aproximadamente 5,00** de extensão...’

b) ‘Diante do exposto, **ratificamos** o Parecer Técnico nº 025/2007, de 29/06/2007, pela **não aprovação desta Prestação de Contas Final.**’ (grifos nossos)

3ª) **Em 17/08/2009**, foi elaborado o **Relatório de Visita Técnica nº 06** (fls. 83-87), com base nas informações obtidas em viagem realizada por técnico da Diesp no dia 05/08/2009.

Do referido Relatório Técnico, transcrevemos:

a) ‘...visitamos a estação elevatória e pudemos constatar que nenhuma providência foi tomada para sanar as impropriedades/pendências detectadas em relatório anterior...’

b) ‘O local apresenta todas as características de obra abandonada, os esgotos já não mais chegam à estação elevatória...’ (grifo nosso)

c) ‘Pelo exposto e [pela] inspeção técnica in loco, somos [pelo] entendimento de que o plano de trabalho não foi cumprido. A obra não atingiu sua etapa útil e se encontra abandonada...’ (grifo nosso)

d) ‘...somos por ratificar o parecer apresentado no último relatório técnico, desta divisão, ou seja, pela não aprovação da Prestação de Contas Final.’ (grifo nosso)

e) ‘E, ainda, somos de parecer favorável à devolução, por parte da conveniente, de todo o recurso repassado para o convênio em discussão, corrigidos de acordo com a legislação em vigor.’ (grifo do autor)

4ª) **Em 16/01/2009**, a SUEST-PE solicitou que o Prefeito do Município de São João promovesse o ressarcimento, à FUNASA/MS, da importância de R\$ 522.703,71 (quinhentos e vinte e dois mil setecentos e três reais e setenta e um centavos), devidamente reajustada, a qual foi calculada em um total de R\$ 1.057.262,17 (um milhão cinquenta e sete mil duzentos e sessenta e dois reais e dezessete centavos). (vide fls. 90-92)

5ª) **Em 31/07/2012**, foi elaborado e ‘aprovado eletronicamente’ o **Relatório Técnico** de uma visita realizada em 04/07/2012, cuja cópia encontra-se acostada nos autos do presente Processo (...) [vide item 4 acima]

6ª) **Em 06/08/2014**, foi realizada uma visita às obras do Sistema de Esgotamento Sanitário do Parque Alvorada, na sede do Município de São João-PE. Na ocasião, o técnico da Diesp foi acompanhado por um funcionário da Secretaria de Obras daquele Município.

Desta visita, tem-se o Relatório, conforme fls. 103-108, do qual transcrevemos:

- a) ‘... sendo relatado, pelo nosso acompanhante, que a Estação Elevatória-EE está funcionando, porém de forma alternada, ou seja, toda vez que o poço atinge uma determinada altura, é colocada uma bomba que pertence a outro sistema, sendo elevado (água e resíduos sólido) até a Estação de Tratamento de Esgoto-ETE. No momento (o acompanhante informou), a bomba queimou e a que foi comprada para substituí-la ainda não foi instalada. Sendo esse o funcionamento da forma citada (...) apenas uma informação, não visualizamos esse uso.’ (grifo nosso)
- b) ‘Estação de Tratamento de Esgoto – ETE. A qual se verificou que não há manutenção do sistema executado... Na lagoa há presença de lixo, um indicativo de que não há manutenção do sistema...’ (grifo nosso)
- c) ‘...havia uma caixa com saída para o emissário, que tinha aparentemente uns 03 metros seguindo rumo a um riacho.’ (grifo nosso)
- d) De modo geral, o sistema apresenta um estado de total abandono...’ (grifo nosso)
- 7ª) Em 08/08/2014, um técnico da Superintendência Estadual de Sergipe – SUEST/SE, (componente da equipe ‘força tarefa’ – atendendo a determinação do Acórdão 1.814/2014 TCU 2ª Câmara) colaborando nos procedimentos de análise e pareceres técnicos de Processos de Convênios contidos nesta SUEST-PE, elaborou para o Convênio nº 0477/2003 (Processo n 2 25225.006.054/2003-26) um PARECER TÉCNICO FINAL, cuja cópia está inserida nos autos deste presente Processo de Prestação de Contas Final (n2 25225.005.875/2015 -89), conforme fls.109-113v.
- Daquele Parecer Técnico Final, transcrevemos:
- a) ‘Pelo lado da Suest-PE, o regular acompanhamento da execução do convênio materializou-se com visitas técnicas (fls. 176-180; 202-205; 243-245; 258-264; 279-280; 297-299; 301-303 e 329-331), pareceres técnicos (fls. 247 e 293-296), além de diversas notificações técnicas.’
- b) ‘No Relatório de Visita Técnica-RTV, emitido em 29/06/2007, está assentado que o sistema ainda não estava em funcionamento devido ao fato de que a estação elevatória não estava concluída...’
- c) ‘Pelo lado do conveniente, durante todo o período de execução da obra, apenas na emissão do Termo de Recebimento de Execução de Obra interveio um profissional habilitado, mas, provavelmente por não ter fiscalizado a obra cuidadosamente, evitou lavrar o termo em conformidade com a NBR 5675:1980-Recebimento de Obras de Engenharia e Arquitetura, limitando-se a declarar que 'a empresa executou a obra conforme [a] Tomada de Preço nº 001/04, estando [essa] em perfeito funcionamento'.’
- d) ‘Nos boletins existentes não consta qualquer assinatura, não sendo por isso e na forma que se encontram, documento hábil para atestar serviços pagos pelo conveniente.’
- e) ‘Pelo aspecto técnico e da segurança, não existe justificativa de qualquer ordem para que um Sistema de Esgotamento Sanitário-SES funcione com sua única Estação Elevatória-EE dependendo do empréstimo de uma bomba de outro SES, como relatado (vide registro acima na 6ª Consideração alínea ‘a’). Convém ressaltar que estava proposta a compra de duas bombas submersíveis, uma delas para reserva.’
- f) ‘Desnecessárias as considerações técnicas mais profundas frente ao relato do que se visualizou, desde a presença de lixo na lagoa até o despejo de esgoto **in natura**, passando por poço de sucção com proliferação de algas, microrganismo estranho e inapropriado a esse tipo de estrutura de um Sistema de Esgotamento Sanitário-SES.’
- g) ‘As pendências, apontadas pela Suest-PE como impeditivas para aprovação da prestação das contas do convênio, não foram totalmente suprimidas pelo conveniente.’
- h) ‘Considerando que a obra não está cumprindo sua finalidade e que foi realizada ilegalmente, visto que sem a participação de profissional habilitado na sua fiscalização, essencial para atestar sua regularidade quanto à qualidade dos materiais, serviços e

pagamentos efetuados, sugere-se que se promova, de imediato, procedimento visando a devolução, em sua totalidade, dos recursos repassados através do CV 0477/03. (grifos nossos).

11. Nos Relatórios de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 14-18 e 131-133), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída ao Senhor Pedro Antônio Vilela Barbosa, ocupante do cargo supramencionado na época da ocorrência dos fatos (peça 2, p. 13), e à empresa Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda., em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio em comento.

12. Apurou-se como prejuízo o valor original de R\$ 522.703,71 (débitos de R\$ 100.000,00, R\$ 324.355,57 e R\$ 98.348,14, respectivamente a partir de 3/7/2004, 29/12/2004 e 30/12/2004, correspondentes às ordens bancárias emitidas; e crédito de R\$ 117,49 e R\$ 41.874,47, em 22/5/2017, referentes às devoluções de recursos atinentes aos rendimentos de aplicações financeiras e pagamento de taxas indevidas promovidas: peça 1, p. 141 e peça 2, p. 9-10), conforme demonstrativo de débito constante na peça 2, p. 139-140.

13. O Relatório de Auditoria CGU 1004/2016 anuiu com o Relatório do Tomador de Contas (peça 2, p. 141-145).

14. Posto isso, quantificado definitivamente o débito pelo qual o responsável era alcançado, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior de Controle Interno (peça 2, p. 146-147), recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 150), e, posteriormente, encaminhado a esta E. Corte de Contas.

15. A instrução de peça 4, após análise do feito, apresentou as seguintes considerações:

a) que se mostrou correta a indicação de responsabilização do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa (CPF 168.657.314-68), ex-Prefeito Municipal de São João/PE (gestão 2005-2008), por ter sido o prefeito que geriu parte dos recursos do convênio, responsável por concluir a obra e por apresentar a respectiva prestação de contas, bem como da empresa Scave – Serviços de Engenharia e Locação Ltda. (CNPJ 01.514.128/0001-36), empresa contratada para execução dos serviços;

b) que, do ponto de vista técnico, foram inúmeros os relatórios produzidos pela Funasa em que foram verificadas irregularidades na execução da obra atinente ao objeto conveniado, que resultou em obra sem serventia à população;

c) que, do ponto de vista financeiro, não consta nos autos toda a documentação necessária para citação dos responsáveis (cópias de notas fiscais, extratos bancários e outros documentos relativos à prestação de contas final do convênio).

16. Concluiu, ante as considerações **supra**, que se fazia necessária, portanto, a realização de diligência do Banco do Brasil e à Funasa/PE para obtenção desses elementos essenciais para a continuidade da análise do feito. O pronunciamento da Unidade anuiu com a proposta técnica (peça 5).

17. Foram emitidos os Ofícios Secex/CE 12/09/2017 (peças 7 e 8) e 12/10/2017 (peça 6), cujos AR's estão inseridos nas peças 10 e 9, respectivamente.

18. O Banco do Brasil atendeu à diligência e encaminhou a cópia dos extratos bancários da conta específica do Convênio 477/2003 (Siafi 490226), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e o Município de São João/PE (agência 1356, conta corrente 92770), bem como das contas de aplicação financeiras vinculadas ao convênio ou ordens de pagamento que movimentaram a respectiva conta (peças 13-15).

19. A Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado de Pernambuco – Funasa/PE atendeu à diligência e encaminhou à documentação inserida nas peças 11-12.

(...)

22. Ressalte-se que o valor descentralizado pela Funasa foi de R\$ 522.703,71 (que deverá ser devolvido), o valor total pactuado foi de R\$ 543.238,11 (R\$ 522.703,71 mais a contrapartida de R\$ 20.534,40), o montante das notas fiscais encaminhadas na prestação de contas final atinentes

ao convênio perfez R\$ 548.832,97 e o total das notas fiscais emitidas pela empresa Scave somou R\$ 548.132,97. Portanto há divergência nos valores informados na prestação de contas, que não batem com o valor total pactuado na avença.

23. Quanto à responsabilização, mostrou-se correta a indicação do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa (CPF 168.657.314-68), ex-Prefeito Municipal de São João/PE (gestão 2005-2008), por ter sido o prefeito que geriu grande parte dos recursos do convênio, responsável por concluir a obra (segundo os pareceres técnicos da Funasa, a obra nunca foi concluída nem atendeu à sua finalidade, resultando num verdadeiro desperdício de recursos públicos) e por apresentar a respectiva prestação de contas, bem como da empresa Scave – Serviços de Engenharia e Locação (CNPJ 01.514.128/0001-36), empresa contratada para execução dos serviços.

24. Ressalte-se que a prestação de contas final relativa ao convênio em epígrafe foi apresentada a destempo, somente em 22/5/2007, quando o prazo final previsto no Termo de Convênio e suas alterações era 1º/4/2006 (peça 1, p. 53), consoante informação assente no Parecer Técnico 25/2007 da Diesp-Funasa (peça 1, p. 83), de 29/7/2007.

(...)

26. Da análise da documentação encaminhada, em respostas às diligências supracitadas, verificou-se que a Funasa apresentou cópia da seguinte documentação:

- a) Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 12, p. 2);
- b) Relatório de Execução Físico-Financeira do Objeto (peça 12, p.3);
- c) Relação dos Pagamentos Efetuados (peça 12, p. 4);
- d) Relação dos Bens Adquiridos (peça 12, p. 5);
- e) Conciliação Bancária da conta corrente 8.219-8, agência 2625-5, do Banco do Brasil (peça 12, p. 6-7);
- f) GRU de aplicações financeiras e de pagamento de tarifas (peça 12, p. 8-9);
- g) Extratos de alguns meses da conta corrente 8.219-8, agência 2625-5, do Banco do Brasil, do Fundo Municipal de Saúde e da aplicação no fundo 169 (peça 12, p. 10-53);
- h) Termo de Adjudicação (peça 12, p. 55);
- i) Edital de Homologação, de 23/7/2004, assinado pelo Secretário José Carlos Maranhão Fernandes, no valor de R\$ 1.320.500,00 (peça 12, p. 56);
- j) Documentação da empresa Scave (peça 12, p. 57-58);
- k) Termo de Recebimento de Execução da Obra, de 22/5/2007, assinado pelo ex-Prefeito Pedro Antônio Vilela Barbosa e pelo engenheiro Ricardo Pereira Cavalcante de Miranda, Crea 18.977/PE-D (peça 12, p. 59);
- l) Plano de Trabalho do Convênio (peça 12, p. 60);
- m) Faturas, Boletins de Medições (sem assinatura), Notas Fiscais e outras documentações.

27. As Notas Fiscais encaminhadas pelo responsável na prestação de contas final estão detalhadas no quadro abaixo:

Emissor	NF – (peça)	Valor (R\$)	Data	Boletim de Medição (peça)
Scave	615 – (peça 12, p. 63)	97.702,63	27/8/2004	25/8/2004 (peça 12, p. 69-71)
Scave	666 (peça 12, p.77)	135.078,13	29/12/2004	29/12/2004 (peça 12, p. 84-87)
Scave	705 (peça 12, p. 85)	86.355,48	17/6/2005	13/6/2005 (peça 12, p. 96-104)
Scave	709 (peça 12, p.110)	162.022,16	1º/8/2005	1º/8/2005 (peça 12, p. 112)
Scave	733 (peça 12, p 115).	40.447,19	25/11/2005	25/11/2005 (peça 12, p. 118)

Scave	1049 (peça 12, p.120)	26.527,38	15/9/2006	n/c
Total Scave		548.132,97		
Universal Gráfica e Papelaria	277 (peça 12, p.122)	700,00	17/9/2004	
Total (R\$)		548.832,97		

28. Já o Banco do Brasil encaminhou cópia dos extratos da conta corrente específica 9277, onde foi depositada apenas a primeira parcela de R\$ 100.000,00, por meio da OB 2004OB902549, em 8/7/2004 (peça 14, p. 156).

29. A transferência de recursos da conta específica do convênio para a conta corrente da prefeitura/estado impede, em regra, o estabelecimento do nexos de causalidade entre a execução do objeto e os recursos federais transferidos para tal fim.

30. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim. É que o objeto pode ter sido executado com recursos outros que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada. Nesse sentido são os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 2.206/2015-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro; 3.698/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer; 4.478/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 5.766/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler e 8.932/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. André de Carvalho.

31. Foi o que aconteceu no caso vertente em que:

a) não houve a utilização da conta específica do convênio, apenas para o recebimento da primeira ordem bancária (OB), dificultando a conciliação e a verificação do nexos de causalidade, tendo sido verificados vários cheques que não foram emitidos para o pagamento de despesas do convênio na Conta do Fundo Municipal de Saúde utilizado;

b) não constam na prestação de contas apresentada os extratos de vários meses da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde, nem a de dezembro de 2004, quando as duas últimas OB's foram emitidas;

c) o valor homologado de R\$ 1.320.500,00 (peça 12, p. 56) foi bem superior ao conveniado (R\$ 543.238,11), incluindo a contrapartida, este último representa também o valor contratado informado nos Boletins de Medições;

d) os pagamentos efetuados com os recursos do convênio, consoante consta da Relação dos Pagamentos Efetuados, não conferem com os extratos bancários encaminhados.

32. Ademais, a Funasa emitiu vários relatórios técnicos em que foram apontadas irregularidades, não tendo o convênio alcançado sua finalidade.

33. Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto.

34. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pela totalidade dos recursos repassados.

35. É o que ocorreu no caso vertente em que os técnicos da Funasa, após a realização de várias visitas **in loco** (consoante resumido no parágrafo 10), apontaram que a obra não estava concluída e que não vislumbraram a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais.

36. A jurisprudência desta Corte tem reiterado esse entendimento de acordo com os Acórdãos 2.828/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas; 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 3.324/2015-TCU-2ª

Câmara, rel. Min. Augusto Nardes; 7.148/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas e 2.158/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes.

37. A instrução de peça 16 verificou que, do ponto de vista técnico, foram inúmeros os relatórios produzidos pela Funasa em que foram verificadas irregularidades na execução da obra atinente ao objeto conveniado, que resultou em obra sem serventia à população.

38. Do ponto de vista financeiro, a mencionada instrução de peça 16 destacou que havia inconsistências na documentação encaminhada a título de prestação de contas, não sendo suficiente para demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas executadas com os recursos do convênio em apreço.

39. Assim, propugnou-se a realização de citação dos responsáveis solidários pelo valor total dos recursos federais descentralizados, no montante de R\$ 522.703,71.

40. Como a empresa contratada também seria citada, alvitrou-se que os valores considerados fossem os constantes das notas fiscais, da última até a primeira.

41. Em relação aos depósitos efetuados na conta do Tesouro, trata-se apenas de devolução de produto de ganhos das aplicações financeiros e de cobranças de taxas, não cabendo fazer compensação dos referidos valores no cálculo do montante a ser devolvido.

42. Finalmente, a instrução de peça 16 concluiu pela citação solidária dos responsáveis, pelo valor total conveniado (considerou-se a data e os valores das notas fiscais encaminhadas na prestação de contas final), Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa (CPF 168.657.314-68), ex-Prefeito Municipal de São João/PE (gestão 2005-2008), e a empresa contratada, Scave-Serviços de Engenharia e Locação Ltda. (CNPJ 01.514.128/0001-36), com fundamento nos arts. 10, § 1º; e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Funasa ao Município de São João/PE por meio do Convênio 477/2003 (Siafi 490226). A proposta teve anuência da Unidade (peça 17).

43. Regularmente citados (peças 20-25), os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa por meio de seus advogados legalmente habilitados (peças 27, 30-32).

44. Compulsando-se os autos para fins de apreciação das defesas apresentada pelos responsáveis, verificou-se a ocorrência de erro material no valor informado no item I da proposta de encaminhamento à peça 16, referente à parcela do débito de 27/8/2004, cujo valor correto é de R\$ 72.273,37. A instrução de peça 33 alvitrou a realização de nova citação, que teve anuência da Unidade (peça 34).

45. Foram realizadas novas citações aos responsáveis com os valores corrigidos (peças 33-38), cujos AR's estão inseridos nas peças 39-41.

46. Os responsáveis, Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa e a empresa Scave-Serviços de Engenharia e Locação Ltda. atenderam ao chamamento do TCU e apresentaram suas alegações de defesa, inseridas, respectivamente, nas peças 43 e 42.

EXAME TÉCNICO

Defesa do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa (CPF 168.657.314-68), ex-Prefeito Municipal de São João/PE, (gestão 2005-2008, 2009-2012) (peças 30 e 43)

47. O Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa apresentou (peça 43) as mesmas alegações de defesa encaminhadas anteriormente (peça 30). Em síntese, o responsável argumenta que:

47.1. não há qualquer irregularidade no contrato em tela, tampouco na sua execução e utilização das verbas por parte do ora defendente;

47.2. há, na verdade, que se investigar e cobrar à empresa realizadora dos serviços, a Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda., e do prefeito que iniciou o dito convênio e obras, Sr. Antônio de Pádua Maranhão Fernandes, que deve ser incluído na lide como responsável solidário;

47.3. o defendente cumpriu, assim, em sua integralidade o plano contratual e as cláusulas da referida obra;

47.4. não há nexos de causalidade entre a conduta do defendente e o suposto dano ao erário, que sequer ocorreu;

(...)

47.9. desde o início das obras e após cada visita da área técnica, a Funasa sempre verificou o regular processamento dos trabalhos estabelecidos no convênio e a devida utilização dos repasses financeiros para tanto;

(...)

47.11. a imputação de quaisquer supostas irregularidades na ausência de aprovação na etapa útil da obra não deve prosperar, pois a obra atende à população, o saneamento ofertado pelo convênio beneficia milhares de pessoas no Município de São João/PE;

(...)

47.17. não há que se falar em responsabilidade do ora defendente, não devendo cair em sua pessoa qualquer obrigação de devolução de valores do repasse, pois agiu de boa-fé em todas as oportunidades;

47.18. tampouco se pode duvidar da realização da obra, mesmo que em atraso ou que com eventuais simples irregularidades, por culpa exclusiva da empresa contratada;

(...)

47.22. no processo administrativo, o princípio da boa-fé objetiva é imperativo a ser observado; em outras palavras, a boa-fé se presume e a má-fé deve ser comprovada por quem a alega;

(...)

47.25. após reproduzir excerto do Acórdão TCU 2150/2016 – Plenário, ressalta que o caso em tela tem três características semelhantes: (i) o objeto do Convênio foi contratado e executado (mesmo que não em sua totalidade); (ii) os gastos apresentados estão de acordo com as despesas previstas no plano de trabalho e nas cláusulas contratuais do convênio; (iii) há supostas irregularidades que [podem ser] configuradas como falhas de natureza formal;

47.26. protesta desde já pela juntada posterior de documentos e outras provas, em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da verdade material dos fatos;

(...)

47.31. em momento algum fora comprovado que o ora defendente promoveu prejuízo aos cofres públicos;

47.32. para a configuração dos atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992), é indispensável a comprovação de efetivo prejuízo aos cofres públicos;

(...)

47.35. admitindo-se a não perfeita conclusão da guareada obra, não merecem prosperar os laudos técnicos realizados pela Funasa, pois a dita obra tem funcionalidade, servindo suas finalidades à população alvo;

47.36. **in fine**, requer que sejam aceitos os argumentos, desobrigando o Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa de restituir aos cofres públicos o suposto valor devido, além da citação do antigo gestor municipal e contratante do convênio com a Funasa, o Sr. Antônio de Pádua Maranhão Fernandes, que possui grande responsabilidade quanto aos fatos em tela.

Da Defesa da empresa contratada, Scave-Serviços de Engenharia e Locação Ltda. (CNPJ 01.514.128/0001-36) (peças 32 e 42)

48. Em defesa apresentada (peça 42), a empresa Scave ratificou todos os argumentos da defesa anteriormente encaminhada (peça 32).

49. Em síntese, a empresa Scave – Serviços de Engenharia e Locação Ltda. argumenta que (peça 32):

(...)

- 49.2. a obra foi integralmente executada pela Scave, nos termos dos boletins de medições, atestado registrado no Crea e termo de recebimento definitivo outorgado pela edilidade, todos documentos protegidos pela presunção de legitimidade dos atos administrativos;
- 49.3. havia um contexto de insegurança e falta de manutenção a que estava submetido o sistema de esgotamento sanitário em questão, culminando com o furto de bens e instalações, bem como com a paulatina deterioração da obra por fatores não imputáveis à defendente;
- 49.4. cerca de um mês após a transferência da posse do sistema de esgotamento sanitário para a edilidade, a defendente, em atenção aos deveres de lealdade e cooperação decorrentes da boa-fé objetiva, encaminhou a Carta 121/2006 (Doc. 04, peça 32, p. 84-85), por meio da qual manifestava sua preocupação '[...] em relação à proteção e segurança contra roubo e/ou danos por vandalismo dos equipamentos (conjuntos elevatórios, quadro de comando, quadro de medição, cabos, fios, tubos, conexões etc.) ali instalados', ao passo em que recomendava realização do '[...] isolamento dessa áreas através de muro, cerca etc, com as devidas sinalizações' (peça 32, p. 3);
- 49.5. diante da inércia da Prefeitura em adotar as medidas cabíveis para a proteção do patrimônio público, a defendente, mais uma vez imbuída do espírito proativo de colaboração, remeteu a Carta 141/2006 (Doc. 05, peça 32, p. 86-87), comunicando que, por precaução e após os testes de aferição da funcionalidade do sistema, havia retirado os conjuntos elevatórios e o quadro de comando da Estação Elevatória e entregue os equipamentos à Prefeitura para sua guarda, até que fossem tomadas as providências para a construção das estruturas de proteção sugeridas, e/ou contratação de empresa de vigilância;
- 49.6. arguiu o cerceamento de defesa consoante argumentos a seguir descritos, requerendo ao final a consequente declaração de nulidade da citação e arquivamento da presente tomada de contas especial em relação à Scave;
- 49.7. não houve individualização das condutas imputadas à defendente, limitando-se a aduzir que '[...] na condição de empresa contratada, recebeu por vários serviços que não foram realizados e contribuiu decisivamente para o não atingimento dos objetos do ajustes' e fazer referências a relatórios de visitas técnicas que, em verdade, tratam de diversas condutas, desde a falta de manutenção, a depredação/inutilização de equipamentos, a ausência de demonstração do nexo de causalidade entre os recursos conveniados e a execução física da obra, até a suposta deficiência de fiscalização, sem que sejam especificados quais serviços deixaram de ser executados ou foram executados em desconformidade com os documentos técnicos da licitação, tampouco o seu percentual de representatividade em relação ao valor total do empreendimento;
- 49.8. a atuação punitiva da Administração, no Estado Democrático de Direito, está submetida à observância das garantias fundamentais de defesa e contraditório, consagradas no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal;
- 49.9. para viabilizar as atividades de defesa, é necessário o conhecimento prévio do teor das acusações e das condutas imputadas ao acusado, tendo reproduzido jurisprudências de ações penais;
- 49.10. no plano infraconstitucional, reproduz os incisos do parágrafo único do art. 5º c/c alínea 'e' do art. 10, da Instrução Normativa 71/2012 do TCU, que prescreve a necessidade da descrição pormenorizada das condutas potencialmente lesivas atribuídas especificamente à defendente, o que não ocorreu;
- 49.11. para a finalidade de assegurar o exercício de ampla defesa à contratada, mostra-se insuficiente a alusão genérica a diversos fatos/omissões constatados nas visitas técnicas da Funasa, sem individualizar qual dessas condutas está-se imputando à defendente;
- 49.12. a situação assume especial gravidade quando se pretende imputar à empresa responsabilidade solidária em face de vícios na prestação de contas do gestor, a despeito de a empresa não ter assumido qualquer compromisso com a Funasa acerca do destino das verbas, do

cronograma e do plano de trabalho apresentado pelo ente conveniente, tampouco assinado o termo de convênio;

49.13. não se pode confundir a relação mantida entre a edilidade contratante e o particular contratado, que impõe à construtora o dever de executar fielmente o contrato administrativo (art. 66, da Lei 8.666/1993), situada na esfera da responsabilidade civil, com a relação mantida entre o concedente e o conveniente, da qual exsurge o dever de prestar contas, exigível a partir da tomada de contas;

49.14. a Scave não se comprometeu a seguir as regras estatuídas no Convênio 477/2003, de modo que não pode ser instada a prestar contas sob a ótica de um instrumento que não celebrou, sob pena de desvirtuação da pessoalidade da prestação de contas;

49.15. outra preliminar suscitada em relação ao cerceamento de defesa refere-se ao longo lapso temporal que mediou entre o recebimento das verbas oriundas do convênio pela defendente e a instauração da presente tomada de contas especial, que representaria dificuldade intransponível de obtenção dos documentos capazes de suprir as deficiências da prestação de contas dos gestores, o que, em consequência, ensejaria que as presentes contas fossem consideradas iliquidáveis;

49.16. não é possível à defendente comprovar o nexo de causalidade entre os recursos públicos transferidos via convênio e a execução das obras, sobretudo porque jamais foi depositária dos documentos públicos produzidos durante a execução contratual;

49.17. a afirmação de que a obra foi executada apenas parcialmente não pode ser rigorosamente demonstrada porque se baseia unicamente em relatórios de visitas técnicas realizadas após a conclusão das obras, desconsiderando, portanto, o efeito do tempo e da ação de terceiros sobre o empreendimento que foi inteiramente concluído pela defendente, conforme apontam os boletins de medição, o termo de recebimento, o atestado vinculado à CAT emitida pelo Crea/PE e o relatório fotográfico acostados aos presentes autos (peça 32, p. 75-83);

49.18. as variações dos percentuais de execução das etapas da obra atestados nos relatórios de visita técnica da Funasa ao longo do tempo mostram claramente a ação de vândalos, criminosos e a própria deterioração do sistema, por falta de manutenção preventiva e corretiva a cargo da Prefeitura, circunstâncias alheias à esfera de responsabilidade da defendente que efetivamente contribuíram para a conclusão pela imprestabilidade dos serviços prestados;

49.19. mesmo uma obra perfeitamente executada tem sua vida útil afetada pelas intempéries e pela apropriação de parcelas das tubulações e dos equipamentos por terceiros, de modo que as vistorias realizadas não refletem com precisão o estado da obra no momento em que foi entregue;

49.20. o mesmo raciocínio se aplica à premissa de que as parcelas da obra não poderiam ser aproveitadas, posto que, além de não ser tecnicamente correta, certamente o estado da obra foi agravado com o passar do tempo, de modo que, depois de mais de 10 anos da sua conclusão, não é mais possível a comprovação do estado em que o empreendimento se encontrava quando da sua conclusão;

49.21. o transcurso de prazo considerável desde a época em que a obra foi concluída até a instauração da tomada de contas especial oferece óbices intransponíveis à defesa da Scave, conduzindo ao trancamento das contas por impossibilidade de liquidação, conforme assentado na jurisprudência desta Corte (Acórdãos TCU 3.045/2007, 1218/2007, 7151/2014, da 1ª Câmara; Acórdão TCU 1.560/2014, 2ª Câmara; e Acórdão TCU 8.044/2013, Plenário);

49.22. a jurisprudência do TCU converge para considerar iliquidáveis as contas nos casos em que a citação do responsável se dá em momento substancialmente posterior à conclusão dos serviços, por fatos alheios à sua esfera de responsabilidade, em prejuízo à obtenção de provas e à busca da verdade material, sendo certo que, fixando o convênio prazo próprio para a guarda dos documentos, não se pode exigir do responsável a posse dos documentos por período superior ao regulamentado no instrumento;

- 49.23. as circunstâncias listadas acima estão presentes no caso em análise, autorizando o trancamento das contas com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, c/c art. 212 do Regimento Interno do TCU;
- 49.24. o relatório preliminar da unidade técnica do TCU menciona, como base das acusações, supostas irregularidades na execução contratual apontadas em relatórios de visitas técnicas realizados pela Funasa, após a conclusão das obras;
- 49.25. muito embora não estejam especificados com precisão quais os vícios imputados à Scave e qual a sua representatividade em relação à execução contratual, a defendente, em atenção ao princípio da eventualidade, procurou refutar de alguma maneira os confusos argumentos técnicos e jurídicos desenvolvidos durante a fase interna da tomada de contas especial, conforme tabela constante na peça 32, p. 28-29, em que reproduz os sucessivos relatórios técnicos ao longo do tempo, observando os percentuais de execução dos serviços de rede coletora, ramais, emissário, ETE e EE, além de breve síntese das acusações;
- 49.26. das ocorrências mencionadas na aludida tabela acima, a defendente concluiu: (i) a empresa efetivamente executou os serviços tidos como não prestados, conforme demonstrado nos boletins de medição, atestado registrado no Crea/PE, relatório fotográfico e termo de recebimento definitivo da obra (1, 2, 3, 6, 14, 16, 17); (ii) os itens de gradeamento em barras de ferro e colocação de tubos de inspeção na fossa não integram o escopo contratual (4 e 9); (iii) alguns itens tidos como não executados não estavam individualizados na planilha orçamentária, seja porque constavam como assessórios de outros serviços, seja porque estavam diluídos no custos de outros itens de serviço (5, 7, 8, 10, 13); (iv) vícios decorrentes da ausência de manutenção do sistema, a cargo da edilidade (15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28); (v) vícios decorrentes de furtos e vandalismo, em face da falta de vigilância no local (16, 19, 20, 27 e 28);
- 49.27. ao contrário do que consta nos termos de visitas técnicas da Funasa, a obra foi completamente concluída, como mostram os boletins de medição acostados aos autos;
- 49.28. os critérios de medição são muito mais analíticos e representam com maior exatidão tudo o que foi executado pelo contratado;
- 49.29. os Boletins de Medição - todos instruídos com planilhas demonstrativas dos quantitativos efetivamente executados - foram devidamente submetidos ao crivo da prefeitura, configurando elemento de prova suficiente para demonstrar o adimplemento do contrato, em relação à parcela dos serviços nomeada no aludido relatório;
- 49.30. não é possível se desconsiderar os boletins de medições anexados aos autos como prova da execução dos serviços, na medida em que os referidos documentos foram efetivamente utilizados pela Administração Municipal como fundamento para a liquidação das despesas da obra, tanto que as notas fiscais emitidas e os empenhos constantes nos autos refletem os mesmos valores constantes das medições;
- 49.31. não bastasse a inequívoca da execução dos serviços por meio dos boletins de medição e documentos contábeis da prefeitura juntados aos autos, é de se verificar que a própria edilidade exarou termo de recebimento definitivo da obra, inclusive subscrito pelo próprio prefeito, autoridade máxima do município;
- 49.32. muito embora não haja referência no termo de recebimento, o sistema de esgoto foi efetivamente testado na presença do engenheiro signatário e dos representantes do município, não havendo dúvidas quanto a sua funcionalidade e solidez na época da entrega;
- 49.33. após o recebimento definitivo da obra, cabia à prefeitura promover a vigilância e a manutenção dos equipamentos, para assegurar que a obra estivesse em condições completamente operativas e estruturalmente seguras, tanto que a defendente alertou expressamente à edilidade para essa obrigação, nas correspondências 121/2006 e 141/2006 (peça 32, p. peça 32, p. 84-85 e 86-87);

- 49.34. os vícios identificados na obra por falta de manutenção adequada não podem ser imputados à defendente, visto que já não mais detinha a posse do sistema de esgotamento sanitário em questão;
- 49.35. ao final, sobre a conclusão da obra, requer o arquivamento da presente tomada de contas especial, uma vez que os serviços prestados pela Scave foram atestados e recebidos pela prefeitura de São João, conforme ilustram os boletins de medição acostados aos autos, termo de recebimento definitivo da obra, atestado registrado no Crea e relatório fotográfico, sendo certo que não foi juntada à presente tomada de contas nenhuma prova conclusiva da inexecução contratual suscitada;
- 49.36. a empresa não pode ser responsabilizada solidariamente com o município de ‘Bezerras’ (sic) ou com o prefeito pela omissão ou deficiência na prestação de contas;
- 49.37. diante da execução de obra pública, incide ainda o princípio geral da ‘vedação ao enriquecimento sem causa’;
- 49.38. ainda que se pudesse falar em nulidade do contrato administrativo em apreço - o que sequer foi suscitado - não poderia a Administração realizar qualquer glosa ou imputar qualquer débito à Scave, uma vez que a manifestante executou fielmente as disposições dos aditivos, dependendo efetivamente os recursos necessários à confecção da obra, consoante atestados nas medições mensais;
- 49.39. em atenção ao princípio da eventualidade, mesmo no caso de que restasse comprovada que a falta de operacionalidade imediata do Sistema de Esgotamento Sanitário do Parque Alvorada seria imputável à Scave - o que não restou evidenciado - ainda assim seria injusto o apontamento de débito equivalente à totalidade do valor do convênio, visto que as obras executadas permanecem íntegras e passíveis de serem aproveitadas no futuro para a conclusão definitiva do sistema;
- 49.40. conforme atestado nos termos de visita técnica elaborados pela própria Funasa, aliado ao registro fotográfico acostado aos presentes autos (peça 32, p. 75-83), vê-se que 100% da rede coletora, ligações domiciliares, estação de tratamento de esgoto e a parte estrutural da estação elevatória estavam executados, acusando-se apenas a falta de pontuais instalações elétricas e de tubulação furtada, donde se depreende que, mesmo sob a ótica da acusação, contestada na presente peça, substancial parcela dos serviços foi adimplida e estão em condições de aproveitamento pela prefeitura;
- 49.41. isto significa que não houve desperdício na aplicação dos recursos decorrentes do Convênio 477/2003, já que, à exceção das tubulações furtadas, instalações depredadas e mal conservadas, todas as estruturas executadas pela Scave remanescem sólidas e perfeitamente acabadas, mesmo que, isoladamente, não sejam suficientes para colocar o sistema de esgotamento em operação;
- 49.42. a pretensão da equipe técnica do TCU de imputar o valor integral do Convênio 477/2003 como débito não se sustenta, visto que: (i) a manifestante executou a obra em conformidade com o cronograma físico financeiro e o projeto vigentes; (ii) a falta de manutenção das instalações, bem como o furto de equipamentos e tubulações, não podem ser imputados à Scave; (iii) em face da inexistência de dever de prestação de contas pelo particular executor de contrato administrativo não se pode presumir a constituição do débito em seu desfavor, sendo necessária a produção de prova do dano pelo TCU;
- 49.43. mesmo que se desconsidere os fatos atestados nos boletins de medição, no termo de recebimento definitivo da obra e no atestado registrado no Crea/PE - o que se admite apenas para efeito de argumentação - constatar-se-ia que, de acordo com o termo de visita técnica expedido pela Funasa em 4/7/2012 e subscrito pela engenheira Maiara Macedo Silva, ficou atestado que as etapas de serviços preliminares, a rede coletora, as ligações domiciliares e a estação de tratamento de esgoto estavam 100% concluídas, desta feita consignando que a estação elevatória estava 68% concluída, sendo igualmente asseverado que ‘quanto ao percentual de

execução física, considera-se aproximadamente 90%', o que, por si só, demonstra o substancial adimplemento da avença;

49.44. a própria Funasa admite o cumprimento de pelo menos 90% do contrato administrativo celebrado entre o particular e o Município de São João/PE, não merece prosperar a proposta de encaminhamento da unidade técnica;

49.45. o débito imputado é anterior à vigência da IN 71/2016, de modo que se aplica o disposto no art. 6, §3º, inc. III, da referida norma, que disciplina ser o valor atualizado - sem incidência de juros de mora – a base para verificação do limite previsto no art. 6º, inc. I, da instrução normativa em comento;

49.46. considerando que a Funasa reconhece a efetiva execução física no patamar de 90% das obras e que o valor atualizado do débito total remonta a R\$ 941.321,89 (novecentos e quarenta e um mil, trezentos e vinte e um reais e oitenta e nove centavos), temos que o valor referente às parcelas pretensamente não adimplidas da obra alcançaria R\$ 94.123,18 (noventa e quatro mil, cento e vinte e três reais e dezoito centavos), equivalente a 10% do passivo total, portanto, dentro do limite admitido para o arquivamento da tomada de contas especial;

49.47. **in fine**, a defendente requer que, acolhendo-se os fundamentos de fato e de direito expostos, seja arquivada a presente tomada de contas especial em relação à Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda., reconhecendo-se, em relação à construtora, a regularidade na execução do Sistema de Esgotamento Sanitário do Parque Alvorada, no Município de São João/PE.

Análise

50. O Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, em síntese, alega que não há qualquer irregularidade no convênio em tela. Em tese, argumenta que, se há alguma irregularidade, esta deveria ser imputada a outros, no caso ao prefeito anterior, Sr. Antônio de Pádua Maranhão Fernandes, e à empresa contratada, Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda. Na sua gestão, a execução da obra e do convênio operou-se de forma regular, repassando integralmente os valores devidos à empresa contratada. Teria, assim, cumprido em sua integralidade o plano contratual e as cláusulas da referida obra, estando a obra servindo à comunidade. Não haveria dano ao erário, segundo suas ponderações. Ainda que existente o suposto dano, não haveria nexo de causalidade entre este e sua conduta. Sempre procedera de boa-fé, não havendo prova de qualquer conduta dolosa do defendente, muito menos enriquecimento ilícito, locupletamento ou mesmo dano aos cofres públicos.

51. A Funasa realizou diversas vistorias técnicas (v. item 10). A despeito de eventuais oscilações entre percentuais de execução de um item de serviço ou outro, o traço comum a todos os relatórios técnicos produzidos é o fato de que a obra objeto do convênio em tela jamais apresentou funcionalidade.

52. Os primeiros questionamentos técnicos da Funasa sobre a ausência de funcionalidade da obra remontam a 18/6/2007 (v. item 6-7, **supra**), durante o mandato do defendente, que não adotou as medidas administrativas e judiciais junto à empresa contratada para viabilizar a operação da obra objeto do convênio. O defendente argumenta que a obra apresenta funcionalidade social, ou seja, não representa completo desperdício de recursos públicos, no entanto, não acostou aos autos qualquer prova nesse sentido.

53. Observa-se, ainda, em relação à prestação de contas do responsável, a ausência de nexo de causalidade entre as execuções [física] da obra e financeira do convênio, [esta última] realizada em conta não específica, conforme itens 28-31, **supra**.

54. Assim, em relação ao Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, ainda que houvesse documentos que permitissem entender pela conclusão das obras do ajuste, a constatação da mera execução física do objeto, por si só, não comprovaria que os recursos federais recebidos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001 –TCU– 2ª Câmara,

de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

‘Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexos causais entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado.’

55. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

56. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim. É que o objeto pode ter sido executado com recursos outros que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada. Nesse sentido são os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 2.206/2015-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro; 3.698/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa; 4.478/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 5.766/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler e 8.932/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. André Luís de Carvalho.

57. Foi o que aconteceu no caso vertente, cujos itens seguintes demonstram a ausência do nexo de causalidade entre a execução da obra e a execução financeira do convênio:

a) não houve a utilização de conta corrente específica do convênio, com exceção apenas para o recebimento da primeira ordem bancária, dificultando a conciliação e a verificação do nexo de causalidade, tendo sido verificados, inclusive, vários cheques que não foram emitidos para o pagamento de despesas do convênio na conta do Fundo Municipal de Saúde utilizado;

b) não constam, na prestação de contas apresentada, os extratos de vários meses da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde, nem o de dezembro de 2004 quando as duas últimas ordens bancárias foram emitidas;

c) o valor homologado de R\$ 1.320.500,00 (peça 12, p. 56) foi bem superior ao conveniado (R\$ 543.238,11), incluindo a contrapartida, este último representa também o valor contratado informado nos Boletins de Medições;

d) os pagamentos efetuados com os recursos do convênio, consoante consta da Relação dos Pagamentos Efetuados, não conferem com os extratos bancários encaminhados.

58. Ademais, a defesa apresentada pelo Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa está desacompanhada de documentação comprobatória, o que não é aceito pelo tribunal.

59. Assim, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa não merecem ser acolhidas, dando ensejo ao julgamento pela irregularidade de suas contas, com imputação de débito e cominação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

60. A empresa Scave - Serviços de Engenharia e Locação Ltda., por sua vez, suscitou preliminar de cerceamento de defesa com fundamento em vários argumentos, analisados a seguir.

60.1. A defendente alegou que não foram individualizadas as condutas, estando impossibilitada de exercer plenamente seu exercício de defesa. O ofício de citação (peça 20) insta a empresa a apresentar alegações de defesa ‘em virtude de falhas na execução da obra, conforme atestou a área técnica da Funasa/PE, como também em razão de o sistema de esgotamento sanitário não estar sendo disponibilizado à população, tendo apresentado problemas desde o início, estando

paralisado atualmente'. Caberia à empresa comprovar que realizara a execução completa do sistema e que havia entregue as obras em plena capacidade operacional.

60.2. A empresa alegou ainda que executara a obra de acordo com as cláusulas contratuais e que o sistema se encontra operando, embora não se tenha incumbido de comprovar suas alegações de defesa. Em decorrência do exposto, não há como acolher a preliminar suscitada, uma vez que seus termos identificavam perfeitamente que a obra estava sendo questionada em razão de sua execução incompleta e da ausência de funcionamento.

61. Quanto à argumentação de que o longo tempo decorrido entre a execução do contrato e a instauração da tomada de contas especial representaria óbice intransponível para o oferecimento de defesa, ensejando que as contas fossem consideradas iliquidáveis, não merece prosperar, uma vez que não se passaram dez anos entre o fato gerador (ocorrência das irregularidades) e a notificação do responsável, pois em 13/8/2007, conforme Ofício 158/2007 (peça 1, p. 86), a empresa Scave estava executando serviços que restaram pendentes, ou seja, estava ciente das irregularidades existentes na obra, sendo notificada em 2016, conforme defesas apresentadas em 11/4/2016 (peça 2, p. 81-88) e 2/6/2016 (peça 2, p. 91-94), que não foram acatadas pela Funasa. Ainda que houvesse o decurso do prazo de dez anos entre a ocorrência das irregularidades e a notificação do responsável, o arquivamento da TCE não possui aplicação obrigatória no âmbito do TCU, pois é preciso que além disso haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha sido prejudicado, conforme a jurisprudência do E. TCU nesse sentido.

61.1. Essa linha de entendimento resguarda o reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme enunciado da Súmula de jurisprudência 282 deste Tribunal, exarada em consonância com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210/DF, DOU de 10/10/2008.

61.2. Assim, ante a ausência de provas aptas a demonstrar o prejuízo à ampla defesa, as irregularidades presentes nestes autos constituem motivo suficiente para proposta de julgamento destas contas pela irregularidade, com a consequente imputação de débito e aplicação de multa (se for o caso).

62. Em relação à afirmação de que a obra fora executada apenas parcialmente, a defendente alega que não poderia ser rigorosamente demonstrada porque estaria lastreada em relatórios de visitas técnicas realizadas após a conclusão das obras, desconsiderando o efeito do tempo e da ação de terceiros sobre o empreendimento, que foi inteiramente concluído pela defendente, conforme apontariam os boletins de medição, o termo de recebimento, o atestado vinculado à CAT emitida pelo Crea/PE e o relatório fotográfico acostados aos presentes autos.

63. Em pesquisa nos autos verificou-se que:

a) houve uma visita técnica em 18/6/2007, cujo Relatório de Visita Técnica 3/2007 (peça 1, p. 79-81) concluiu que a obra não estava concluída, tendo sido realizada somente 70%, tendo sido notificado o prefeito;

b) mediante o Ofício 158/2007 (peça 1, p. 86), de 13/8/2007, o então prefeito Pedro Antônio Vilela Barbosa informou que estavam sendo resolvidas as pendências que haviam sido solicitadas pela Funasa, relativas ao Sistema de Esgotamento Sanitário, referente ao Convênio 477/2003, esclarecendo que não fora possível atender no prazo requerido, visto que se fez necessário a adoção de algumas medidas, como o fechamento com muro da estação elevatória para evitar que houvesse depredação do patrimônio público; informou que a empresa contratada já se encontrava naquele município para realizar os serviços pendentes, que foram solicitados;

c) no Parecer Técnico Funasa 78/2007 (peça 1, p. 88), de 27/12/2007, da lavra da engenheira Joene Tenório Mendonça (Crea 26.878-D-PE), consta a informação de que em visita realizada em 20/12/2007, [verificou-se que a obra] encontrava-se em andamento.

64. Portanto, a alegação do defendente de que as visitas técnicas haviam sido realizadas após a conclusão das obras, desconsiderando o efeito do tempo e da ação de terceiros sobre o empreendimento, que fora inteiramente concluído pela defendente, não deve prosperar, pois,

embora a prestação de contas tenha sido enviada em 24/5/2007 (peça 12, p. 1), houve uma visita técnica em 18/6/2007, que constatou que a obra não estava concluída e foi verificado, posteriormente, em 27/12/2007, que a obra ainda se encontrava em andamento, consoante detalhado no parágrafo anterior.

65. Ademais, ressalte-se que os boletins de medição não estavam assinados (peça 12, p. 69-71, 81-87, 96-104, 112, 118) e os outros documentos apontados pelo defendente não comprovam que a obra estava concluída e em funcionamento.

66. A ausência de cuidados de manutenção preventivos da obra por parte da Prefeitura, após o termo de recebimento pode, certamente, ter contribuído em determinado grau para a ocorrência de vandalismo e depreciações, o que, de fato, decorre de fatos alheios à vontade da empresa. O cerne da questão, no entanto, é outro: todos os relatórios técnicos produzidos pela Funasa indicam que o sistema nunca se tornou funcional.

67. Em relação à preliminar do limite mínimo para o valor de tomada de contas especial, prevista na IN 71/2016, o valor de R\$ 100.000,00 serve de referência para a promoção ou não da citação. Após promovido o chamamento processual, como no caso vertente, o processo de tomada de contas especial deve ter sua normal tramitação.

68. Superadas as preliminares, adentra-se ao mérito da questão.

69. A empresa contratada alega que, ao contrário do que consta nos termos de visitas técnicas da Funasa, a obra foi completamente concluída, como mostram os boletins de medição acostados aos autos, notas fiscais, empenhos, termos de recebimento e CAT emitidos pelo Crea/PE. Textualmente, a empresa confirma que ‘muito embora não haja referência no termo de recebimento, o sistema de esgoto foi efetivamente testado na presença do engenheiro signatário e dos representantes do município, não havendo dúvidas quanto à sua funcionalidade e solidez na época da entrega’ (peça 32, p. 37). As evidências nos autos, nos sucessivos relatórios técnicos produzidos pela Funasa, indicam que a obra nunca se tornou funcional. Ademais, a empresa não comprovou de forma inequívoca que promovera a entrega da obra em condições de apresentar benefício social, restando sem comprovação a afirmação acima, de que não haveria dúvidas quanto a sua funcionalidade e solidez na época da entrega, desse modo a empresa não logrou êxito em elidir tais evidências.

70. Tal qual afirmado anteriormente, a mera existência física do objeto conveniado não tem o condão de conduzir ao julgamento pela regularidade das contas, uma vez que é imprescindível a comprovação do nexo de causalidade entre a execução física e financeira do convênio.

71. Da mesma forma, em tese, a simples existência de documentação formal não tem o condão de comprovar que a execução física se processou da forma como se encontra documentada, pela simples existência de boletins de medição (sem aposição de assinatura), notas fiscais, empenhos, termo de recebimento e CAT.

72. Os primeiros questionamentos da Funasa acerca da inoperância do sistema datam de 18/6/2007 (v. item 6, **supra**). A empresa não se comprometeu, desde aquela época, a deixar o sistema operante. Em relação às cartas que teria encaminhado, em razão da insegurança física do local, numa delas a empresa menciona que fizera retirada dos conjuntos elevatórios e quadro de comando da Estação Elevatória, entregando-os à Prefeitura para a guarda (peça 32, p. 87). A empresa, igualmente, não anexou aos autos provas da referida entrega dos equipamentos e as cópias das cartas apresentadas, sem registro (notificação extrajudicial) não as resguardam de sua responsabilidade.

73. Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto.

74. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pela totalidade dos recursos repassados.

75. É o que ocorreu no caso vertente em que os técnicos da Funasa, após a realização de várias visitas **in loco** (consoante resumido no parágrafo 10), apontaram que a obra não estava concluída e não se vislumbrava a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais.

76. A jurisprudência desta Corte tem reiterado esse entendimento de acordo com os Acórdãos 2.828/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas; 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 3.324/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes; 7.148/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 2.158/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes.

77. Por fim, cabe destacar que, conforme o § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, deve fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

78. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a empresa Scave e o Município de São João/PE, resta claro que a empresa é o terceiro mencionado no § 2º do artigo 16 da Lei 8.443/1992.

79. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada aponta que o TCU, quando do julgamento pela irregularidade das contas de determinado responsável, pode fixar, quanto ao débito apurado, a responsabilidade solidária de agente privado que haja concorrido para o dano, podendo ainda condená-lo ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 2.262/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; 2.781/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro; 3.099/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro; 3.433/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro; 6.412/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa; 8.670/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes e 8.922/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa).

80. Assim, ante todo o exposto, verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pela Scave - Serviços de Engenharia e Locação Ltda. não merecem ser acolhidas, dando ensejo à sua condenação em débito solidariamente com o Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, com a cominação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

81. Em relação à aplicação de multa proporcional ao débito, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, não é possível no presente caso, visto que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão e fixou em dez anos o prazo da prescrição punitiva (prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil). No caso vertente, os atos em análise foram praticados entre 27/8/2004 e 15/9/2006 e a ordem de citação ocorreu em 31/5/2017 (peça 5), ou seja, mais de 10 anos depois dos atos.

CONCLUSÃO

82. A presente tomada de contas especial foi instaurada contra o Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa (CPF 168.657.314-68), ex-Prefeito Municipal de São João/PE (gestão 2005-2008), e a Scave – Serviços de Engenharia e Locação Ltda. (CNPJ 01.514.128/0001-36), empresa contratada, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 477/2003 (Siafi 490226), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de São João/PE.

83. O Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa e a empresa Scave-Serviços de Engenharia e Locação Ltda. acostaram aos autos suas alegações de defesa (peças 30 e 32), que não lograram êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados. Assim, alvitra-se o julgamento pela irregularidade de suas contas, condenando-os solidariamente a ressarcir os [cofres públicos dos] recursos empregados de forma irregular.

84. No que se refere à aplicação de multa proporcional ao débito, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, não é possível no presente caso, visto que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, consoante explicitado no parágrafo 81.”

6. Com base no exame efetuado, a Unidade Técnica, em pareceres uniformes, ofereceu a seguinte proposta de encaminhamento (peças 44-45):

a) com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Federal/1988, nos arts. 1º, inciso I, 8º, § 2º, 15, e 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso I, 201, § 2º, 205, e 209, inciso III, do Regimento deste Tribunal, julgar irregulares as contas do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa e condená-lo em solidariedade com a empresa Scave-Serviços de Engenharia e Locação Ltda. ao pagamento, aos cofres da Funasa, das quantias a seguir especificadas, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

Data	Valor (R\$)
27/8/2004	72.273,37
29/12/2004	135.078,13
17/6/2005	86.355,48
1º/8/2005	162.022,16
25/11/2005	40.447,19
15/9/2006	26.527,38

b) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

c) autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU;

d) dar ciência da deliberação, bem como do relatório e da proposta de deliberação que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

7. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado neste feito pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, posicionou-se pelo julgamento pela irregularidade das presentes contas, com a condenação solidária da empresa e do gestor, divergindo, especialmente, do valor a ser atribuído aos responsáveis, conforme se observa no seguinte excerto do parecer inserto à peça 46:

“Como se sabe, cabe ao gestor público a administração dos recursos públicos recebidos, a fim de garantir o correto uso de tais valores para que se revertam em objeto útil em benefício da coletividade, tudo de acordo com o que foi pactuado nos termos do ajuste.

Desse modo, havendo a constatação de que não houve execução integral do objeto, associada à verificação de conduta culposa ou dolosa no gestor, presente ainda nexos de causalidade entre conduta e resultado, tem-se cenário que conduz à responsabilização do agente, caso inexistente excludente de responsabilidade.

Em casos de execução parcial do objeto, de acordo com a jurisprudência majoritária do TCU, se a parte executada não tem serventia à população e seu aproveitamento é incerto, a imputação do débito ao gestor é integral, pois dele seria exigível a adoção de providências para garantir o atingimento da finalidade pactuada.

A empresa contratada, de seu turno, tem o dever de entregar o objeto nos exatos termos especificados no contrato. Não cabe a ela assegurar o cumprimento dos objetivos celebrados no convênio. O particular contratado não tem nem mesmo o dever originário de prestar contas, obrigação que recai sobre o agente público.

Se uma empresa recebeu valores por serviços não realizados, deve devolver o montante correspondente ao produto não executado. Se ela recebeu por serviços executados em desconformidade com o que foi estabelecido na avença, também deve reparar o prejuízo que causou ao contratante, dano este que exige precisa quantificação, com adequado suporte probatório.

Não há dúvida que a inexecução de uma obra ou sua execução defeituosa abre espaço para considerações do que efetivamente deve ser mensurado como prejuízo a ser reparado, questão atinente a perdas e danos decorrentes da relação contratual inadimplida, nos termos previstos nos arts. 389 e 402 do Código Civil.

Na Corte de Contas, o campo de responsabilização da pessoa jurídica não é o mesmo do gestor, havendo importantes elementos de distinção, eis que os próprios deveres jurídicos são distintos. Nessa toada, vale lembrar, a título de ilustração, que não cabe a inversão do ônus da prova para o particular contratado, o que traz inegáveis reflexos na responsabilização.

Essa ordem de raciocínio jurídico tem norteado deliberações do TCU, a exemplo do Acórdão 346/2017-Primeira Câmara [de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti], que tratou de situação assemelhada a verificada nos presentes autos, sendo oportuno transcrever o seguinte trecho do voto que lhe deu fundamentação:

‘13. Já a empresa, como bem destacou o MPTCU, não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do ajuste celebrado entre a Funasa e o município, mas realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração.

14. Em que pese a alegação da empresa de que o total de recursos repassados, na ordem de R\$ 120.000,00 (representando mais de 80% do valor da obra), foram aplicados no projeto pactuado e devidamente aprovado (peça 16, p. 2), o tomador de contas reconheceu a execução de apenas 23,6% do objeto, equivalente a R\$ 37.071,02 (peça 2, p. 143).

15. Desse modo, deve-se reduzir do débito imputado à empreiteira a quantia equivalente à proporção da obra reconhecida pelo concedente como efetivamente executada (R\$ 37.071,02). Assim sendo, o ressarcimento a que deve ficar obrigada a empresa passa a ser de R\$ 82.928,98 em valores originais (R\$ 120.000,00 – R\$ 37.071,02). Entendimento semelhante foi adotado no Acórdão 10.802/2016-TCU-2ª Câmara.

16. Concluo que, apesar de o objeto do convênio ter sido cumprido parcialmente, o objetivo final, qual seja, implantar o sistema de resíduos sólidos no município de Lagoa D’Anta-RN, não foi alcançado, resultando em dano ao erário, razão pela qual proponho o julgamento pela irregularidade das contas, o ressarcimento do débito aos cofres públicos e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 às responsáveis.’

Na referida decisão, o TCU imputou débito solidário à empresa contratada e ao prefeito pela exata quantia correspondente aos serviços não executados, mas pagos à empresa. Adicionalmente, imputou débito individual ao gestor no montante correspondente aos valores pagos à empresa e que foram revertidos para a execução de parte do objeto, mas que não resultou em benefício algum à comunidade, implicando total desperdício de dinheiro público. Em outras palavras, imputou débito integral ao gestor, e à empresa débito parcial, deduzindo o que foi comprovadamente executado.

A mesma linha de deliberação foi adotada no Acórdão 993/2018 da Primeira Câmara [relatoria do Ministro Bruno Dantas], cujo voto traz as seguintes considerações:

9. Quanto à retificação do valor do débito imputado a [empresa], também anuo ao posicionamento da Secex/AP, no sentido de que o percentual executado do objeto deve ser considerado para fins de redução do montante devido pela empresa, porquanto essa não teve a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Esse é o entendimento que tem sido aplicado pelo TCU, a exemplo do que se verifica no Acórdão 346/2017-TCU-Primeira Câmara, o qual leciona que, em situações como tal, a empresa contratada somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado

Feitas essas considerações, passemos ao exame do caso vertente.

As obras do convênio em tela foram objeto de vistorias técnicas.

Em 18/06/2007, a visita técnica constatou a execução dos seguintes serviços, com os correspondentes percentuais de execução e valores gastos (peça 1, p. 79-81):

1. Instalação da obra – 100% – R\$ 16.145,95
2. Rede coletora de rua – 100% – R\$ 86.157,07
3. Ramais de calçada – 100% – R\$ 50.124,13
4. Estação elevatória – 70% – R\$ 56.323,71
5. Emissário – 100% – R\$ 23.272,99
6. Estação de tratamento – 100% – R\$ 282.181,16

Observa-se, portanto, que foram executados na integralidade cinco dos seis itens da obra. Destaque-se, ainda, que entre tais itens encontra-se o item de maior materialidade, que é a Estação de Tratamento, que representa mais de 50% da obra.

O único item que não concluído foi a Estação Elevatória, com percentual de execução de 70%.

É relevante observar que no relatório da vistoria técnica não há qualquer registro de execução deficiente ou uso de materiais e especificações em desconformidade com o previsto. Vale registrar o seguinte trecho da conclusão do engenheiro:

‘percorremos as áreas de abrangência deste projeto e, constatamos que os serviços estão executados em parte, faltando para a sua conclusão a instalação dos conjuntos elevatório e chaves compensadoras, na estação elevatória. Ressaltamos que a rede coletora principal, rede coletora secundária, a sua extensão foi baseada no caminhamento contido em plantas e, informações do Sr. Alexandre Henrique Monteiro, Secretário de Obras, não foi possível verificar a profundidade das valas e qualidade dos tubos, mas visualizamos os tubos da rede coletora principal na chegada da elevatória de esgoto bruto, os mesmos são de Ø 150,00 mm, de PVC/Vinilforte. Quanto aos poços de visitas e caixas de passagens os mesmos estão devidamente lacrados, ou (vedados).’

Cabe anotar que no último parágrafo do relatório há uma conclusão que se mostra equivocada, eis que informa que ‘sob o ponto de vista técnico da Engenharia as obras Civas, do convênio em questão estão sendo executados com um percentual de 70,00%’. Este é o percentual de execução do único item não concluído, e não do objeto do convênio, conforme comprovam os demais elementos do processo, incluindo a própria discriminação dos itens executados apresentada pelo engenheiro no próprio parecer.

Cinco anos após a referida visita técnica, outra vistoria foi realizada, na data de 04/07/2012, que indicou que não houve progresso na execução do item ‘Estação Elevatória’, reafirmando, porém, a execução integral dos demais itens (peça 1, p. 274-275). O responsável pela visita registrou percentual de execução da obra de ‘aproximadamente 90%’, o que confirma que houve equívoco material na informação do relatório anterior (70%).

Nesta última visita também não há qualquer indicação na irregularidade em relação à parte executada. Embora a responsável pela vistoria informe que a tubulação da rede coletora já estava assentada e, portanto, não teria sido possível visualizar a qualidade e as especificações, faz o seguinte registro: ‘(...) observamos as suas extremidades a montante e a jusante de alguns poços de visitas, verificando que os diâmetros estão de acordo e que pela cor (ocre) dos tubos aparenta serem os previstos e projeto’.

À luz do conjunto probatório dos autos, não nos parece juridicamente adequado imputar débito integral à empresa, mas apenas no montante correspondente ao que foi pago, mas não efetivamente executado.

No tocante ao ex-prefeito, estamos integralmente de acordo com a unidade técnica, merecendo ênfase o exame que empreendeu evidenciando a ausência do nexo de causalidade entre a execução da obra e a execução financeira do convênio, conforme fundamentação constante do parágrafo 27 da instrução.

Ressalta-se, ainda, a gravidade da conduta do ex-prefeito ao realizar os pagamentos sem a comprovação da plena execução do objeto. Além de ser vedada a referida conduta, era seu dever adotar as medidas judiciais cabíveis para a conclusão da obra no prazo avençado, e ainda pleitear perdas e danos no juízo competente.

Com relação à quantificação do dano atribuído à empresa construtora, não identificamos no Plano de Trabalho a discriminação dos itens que integravam a obra, com os correspondentes valores. Tomamos como base a planilha do Relatório da visita técnica, de 18/06/2007, mais contemporânea ao término da obra. Ali consta que a estação elevatória foi executada em 70%, com montante de R\$ 56.323,71. Somando os valores dos demais itens da planilha executados (R\$ 514.205,11) e deduzindo esse valor do total do convênio (R\$ 543.238,11), tem-se o valor de R\$ 29.033,10. Dessa quantia deve ser deduzido o valor correspondente à contrapartida, que representa 3,78% do valor total do convênio, chegando-se ao montante devido pela empresa aos cofres da União de R\$ 27.935,65.”

É o Relatório.