

TC 033.426/2019-8

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde.

Recorrente: Clovis José Pragana Paiva (CPF (449.018.954-00)).

Advogado: Manoel Alves de Oliveira, CRC 1866/DF (procuração à peça 22 e 48, p. 7).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Construção de sistema de abastecimento de água. Execução parcial. Imprestabilidade da ínfima parcela realizada. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Inocorrência da prescrição. Argumentos apresentados não afastam o dano ao Erário. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Clovis José Pragana Paiva, ex-prefeito de Ribeirão/PE (peça 48), contra Acórdão 8885/2021-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 34).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Clóvis José Pragana Paiva, ex-prefeito de Ribeirão/PE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, 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.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
40.000,00	4/1/2007
40.000,00	7/3/2007

9.2. aplicar ao sr. Clóvis José Pragana Paiva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida

em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. dar ciência desta deliberação à Fundação Nacional de Saúde, ao Município de Ribeirão/PE, ao responsável e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em razão da inexecução parcial do Convênio 1.915/2005 (Siafi 556789), firmado entre aquela fundação e o Município de Ribeirão/PE para a reforma da estação elevatória de água e a adequação do *stand-pipe* (reservatório elevado) existente naquela cidade.

2.1. Para a execução do objeto, orçado em R\$ 169.042,47, a União comprometeu-se a desembolsar R\$ 100.000,00 em três parcelas (as duas iniciais de R\$ 40.000,00 e a última de R\$ 20.000,00), enquanto a contrapartida municipal foi estipulada em R\$ 69.042,47.

2.2. A vigência do convênio foi de 19/12/2005 a 24/8/2010, tendo o prazo para prestação de contas se encerrado em 23/10/2010. Durante todo esse período, esteve à frente do município o Sr. Clóvis José Pragana Paiva, eleito para duas gestões (de 2005 a 2012).

2.3. A terceira parcela não foi repassada porque houve problemas na prestação de contas da primeira etapa. Antes disso, quando um engenheiro do poder concedente inspecionou as obras, ficou demonstrado que apenas 1% dos serviços estava concluído.

2.4. A visita ocorreu em 2/5/2008. Nela, ficou comprovado que apenas foi realizada a recuperação das descargas, das ventosas e das caixas de proteção. Os demais serviços não haviam sido iniciados, nem havia canteiro de obras instalado.

2.5. Outras três inspeções foram realizadas pela Funasa. Em todas, ficou registrado que os problemas persistiam. A última foi realizada em 8/10/2013 – após, portanto, a vigência do convênio – e estimou o percentual de execução de 1,96%. Apurou-se que o município se limitava à aquisição de materiais hidráulicos, mas não realizava os serviços necessários ao atingimento das finalidades do convênio.

2.6. Como não houve serventia à população, impugnou-se a totalidade dos recursos repassados (R\$ 80.000,00), tendo a unidade técnica realizado a citação do ex-prefeito Clóvis José Pragana Paiva.

2.7. Após o regular desenvolvimento do processo, houve a prolação do acórdão contra o qual se insurge o recorrente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade da Serur (peças 49-50), com despacho do relator, Ministro Jorge Oliveira, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 8885/2021-TCU-1ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie (peça 53).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar se houve dano ao Erário e se o recorrente deve ser responsabilizado pela irregularidade.

4.2. Por se tratar de matéria de ordem pública será analisada se houve a ocorrência da prescrição.

5. Prescrição

5.1. Sobre a prescrição, destaca-se que o caso em exame cuida de tomada de contas especial, hipótese em que o termo inicial do referido prazo extintivo sofre influência do que foi recentemente decidido pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (rel. Ministro Edson Fachin), posteriormente à decisão proferida no RE 636.886.

5.2. A ADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.

5.3. Todavia, a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF, ao propor a ação, e pelo relator, ao analisar o tema. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo do TCU.

5.4. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson Fachin, reconheceu que o STF ainda não havia fixado orientação clara a respeito, em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes do STF em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei 9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil, como evidenciam as seguintes passagens do voto:

a) “A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, ‘Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado’”;

b) “Pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei”.

5.5. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o STF avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações.

5.6. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que “o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno”.

5.7. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

a) no caso de omissão de prestação de contas: “o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;

b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: “o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”;

c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial”.

5.8. No caso específico da presente TCE, assume especial relevância a questão do termo inicial da prescrição.

5.9. No presente processo, o responsável encaminhou a prestação de contas final (peça 7, p. 296-396, peça 8, p. 4-104) que foi analisada pelo Parecer Financeiro 23/2015 (peça 9, p. 22-26), opinando-se por sua reprovação total, no valor de R\$ 80.000,00, em razão da execução física de somente 1,96% das obras. Foram responsabilizados solidariamente o Sr. Clóvis José Pragana Paiva e a empresa Aliance Engenharia Ltda., contratada para a execução das obras (peça 7, p. 268-280).

5.10. Assim sendo, e considerando o que restou decidido na ADI 5509, o termo inicial da prescrição é a própria instauração da TCE, que ocorreu em 21/11/2015 (peça 9, p. 94).

5.11. As seguintes causas interruptivas já afastam a prescrição (ato de apuração de fatos):

a) Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2016, de 21/11/2016 (peça 9, p. 94-104);

b) Relatório de Auditoria 562/2019 da Controladoria Geral da União – CGU, 10/6/2019 (peça 2, p. 5-8);

c) Acórdão 8.885/2021-TCU-1ª Câmara, de 29/6/2021 (peça 34).

5.12. Adotando-se o critério fixado posteriormente pelo STF, no julgamento da ADI 5509, observa-se que não ocorreu a prescrição do débito e da multa no caso em exame.

6. Não ocorrência de dano ao Erário

6.1. O Sr. Clovis José Pragana Paiva diz que no convênio firmado entre o Município de Ribeirão e a Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa foi estabelecido que os equipamentos adquiridos com recursos do Convênio 1915/2007 fossem utilizados pela Compesa nas etapas de execução dos serviços do objeto pactuado no mesmo, entretanto, não foi apresentada documentação a fim de comprovar a utilização, o que foi requerido pelo responsável (peça 48, p. 1 e 5-6).

6.2. Diz que a Funasa também não disponibilizou, apesar de ter sido solicitado em 13 de novembro de 2013, documento comprovando a utilização dos equipamentos na recuperação do sistema de abastecimento de água de Ribeirão, até a presente data permanecendo silente sobre o pedido (peça 48, p. 1 e p. 3-4).

6.3. Afirma que a suspensão de liberação da última parcela pela Funasa impossibilitou o cumprimento do plano de trabalho. Ademais, com apenas os recursos da SAAE também seria inviável e a conclusão só ocorreu com apoio financeiro pela Compesa (peça 48, p. 1).

6.4. Argumenta que a falta de acessos aos arquivos da prefeitura impossibilitou esclarecer as prováveis impropriedades indicadas no Parecer Financeiro 23/2015, pois a gestão iniciada em

1/1/2013 não autorizou reunir documentos suficientes para elidir a questão. Além disso, aduz que houve omissão da gestão sucessora da obrigação em dar continuidade à conclusão das obras do sistema, conforme estabelece a Súmula TCU 230 e o Acórdão 2900/2012 – TCU - 1ª Câmara (peça 48, p. 1).

6.5. Alega que mesmo a Funasa não tendo repassado o total dos recursos acordados no convênio, esses foram aproveitados na aquisição dos equipamentos. Segundo o recorrente a situação seria análoga a do Acórdão TCU 1831/2016, no qual se opinou pela regularidade da prestação constas (peça 48, p. 2).

6.6. O recorrente pleiteia ao final que seja reconhecida a regularidade das contas por não existir dano ao Erário e que o processo seja sobrestado por 15 dias a fim de que a Funasa se manifestasse sobre a utilização dos equipamentos (peça 48, p. 2).

Análise

6.7. A argumentação do recorrente não inova em relação aquela apresentada em sede de alegações de defesa.

6.8. Na última visita técnica realizada em 8/10/2013, a Funasa, em suma, constatou problemas relacionados ao uso, local de funcionamento e conservação das moto-bombas previstas no projeto do convênio, além de provável aquisição com características distintas das previstas no projeto. Registrou ainda indícios de que as reformas no prédio da elevatória não haviam sido realizadas, além de dificuldades de verificação dos serviços afetos às ventosas, bem como que nada havia sido executado em relação ao *stand-pipe* (peça 8, p. 258-298). Foram apuradas nos autos irregularidades na execução física das obras objeto do Convênio 1915/2005, que alcançaram apenas 1,96% de execução (peça 8, p. 258).

6.9. O responsável foi chamado aos autos em razão da inexecução total do objeto do Convênio 1915/2005, no qual se verificou a não execução das obras previstas, resumindo-se à aplicação dos recursos na aquisição de materiais hidráulicos, que restaram abandonados e sem utilização (peça 20).

6.10. Primeiramente, conforme já destacado nas instruções anteriores desta Corte de Contas (peça 12, p. 5 e peça 29, p. 5), a Compesa não foi a responsável pela execução das obras relativas ao convênio em análise. Consoante Relatório de Informações de Controle de Contratos (peça 8, p. 228) a executora das obras foi a empresa CALL Construtora, por força do contrato CT.OS 09.5.0628, celebrado no valor de R\$ 513.444,21, com contrapartida de recursos do Governo do Estado e início de execução em 4/1/2010.

6.11. Ademais, restaram apuradas contradições na documentação encaminhada pelo responsável a esta Corte de Contas (peça 12, p. 5):

30. A última contradição constatada diz respeito ao Ofício 22/2008, encaminhado ao Banco do Brasil pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ribeirão – SAAE, em que autoriza a realização de débito na conta do convênio em favor da empresa Aliance, bem como à Nota de Empenho 139/2008, emitida pelo SAAE (peça 8, p. 94). Esses elementos documentais demonstram que a execução do convênio possa ter sido de fato delegada ao SAAE e não à COMPESA, como afirmou o responsável.

6.12. No que toca à aquisição de equipamentos, observa-se que nas três últimas visitas técnicas foi relatado o seguinte pela Funasa:

a) RVT de 9/2/2009 (peça 8, p. 124): “os materiais e equipamentos adquiridos encontram-se estocados no pátio da ETA”.

b) RVT de 5/8/2009 (peça 8, p. 144): *“Constatamos que os materiais previstos para execução das obras de ampliação do Sistema de Abastecimento de Água do município de Ribeirão/PE, continuam estocados no pátio da Estação de Tratamento de Água.”*

c) RVT de 8/10/2013 (peça 8, p. 262): *“As peças e conexões da tubulação que vai para o poço de sucção(do conjunto moto-bomba adquirido com recursos deste objeto) estavam depositadas a céu aberto e em contato direto com o sol, com oxidação aparente em diversos elementos”.*

6.13. Desse modo, a informação da Funasa existente nos autos é de que aquilo que foi adquirido não se prestou a finalidade do convênio, estava abandonado e sem utilização.

6.14. Sobre o pleito de que a Compesa e a Funasa comprovem a utilização dos equipamentos (peça 8, p. 3-6), deve-se asseverar que tal era múnus do gestor que deveria ter evidenciado a utilização dos recursos do convênio ao fim que se destinava.

6.15. O recorrente alega que a não conclusão das obras se deu em razão da suspensão de liberação da última parcela pela Funasa.

6.16. A argumentação não deve ser acatada.

6.17. Compulsando os autos, observa-se que para a execução do objeto foi previsto um total de R\$ 169.042,47, sendo R\$ 100.000,00 a cargo da concedente e R\$ 69.042,47 de contrapartida municipal, conforme Termo de Aprovação da Presidência da Funasa (peça 7, p. 170-172). Foram transferidas pela Funasa duas parcelas, no valor de R\$ 40.000,00, cada, em 4/1/2007 e 7/3/2007 (peça 8, p. 60 e 76).

6.18. Consoante Parecer Financeiro 23/2015 da Funasa, houve apenas o aporte de R\$ 2.325,62 da contrapartida (peça 9, p. 22)

6.19. Houve, portanto, a liberação de 80% dos recursos federais previstos, entretanto, a execução física das obras objeto do Convênio 1915/2005 alcançou apenas 1,96%.

6.20. Ademais, nas quatro vistorias realizadas pela Funasa, inclusive três no período de vigência do ajuste (2/5/2008 - peça 7, p. 254-260, 9/2/2009 - peça 8, p. 120-130 e 5/8/2009 – peça 8, p. 142-146) foram identificadas irregularidades na execução dos serviços, que estes se desenvolviam de forma lenta e que a obra estava paralisada.

6.21. Desse modo, não há como atribuir à Funasa a não conclusão dos serviços.

6.22. Também não se vislumbra a ocorrência de situação análoga com o Acórdão TCU 1831/2016 – TCU – 1ª Câmara, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti.

6.23. O *decisum* examinou tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em desfavor do Sr. Francisco Anilton Pinheiro Maia, ex-Prefeito municipal de Ibicuitinga-CE, em razão da não consecução integral dos objetivos pactuados por meio do Convênio 483/2006 (Siafi 571496) (peça 1, p. 111), que tinha por objeto a execução de melhorias sanitárias, construção de 75 kits sanitários, tipo 9 e 29 kits sanitários, tipo 8. Na deliberação, destacou-se que a Funasa verificou a inexistência de dano ante a possibilidade de conclusão do objeto até o fim da vigência, a boa qualidade dos materiais e o andamento normal das obras. Também foi observado que a interrupção da transferência dos recursos pela Funasa obstou a conclusão do objeto e que o gestor até o final do seu mandato envidou esforços para concluir o objeto do ajuste. Desse modo, julgou as contas do gestor regulares com ressalva dando-lhe quitação.

6.24. Não é a hipótese ora em análise na qual houve um percentual ínfimo de execução permeado por irregularidades e ausência de funcionalidade.

6.25. Ressalta-se que o recorrente traz argumentação contraditória. Ora afirma que a conclusão só ocorreu com apoio financeiro pela Compesa (peça 48, p. 1), ora alega que o gestor sucessor obstaculizou a prestação de contas e não deu continuidade à obra.

6.26. Conforme já descrito neste exame, a Compesa não foi a responsável pela execução das obras relativas ao convênio em análise.

6.27. Observa que o Sr. Clovis José Pragana Paiva foi prefeito do Município Ribeirão/PE no período de 2005 a 2012, durante todo o período de vigência do convênio, tendo encaminhado a prestação de contas final, correspondente às duas parcelas recebidas (peça 7, p. 296-396, peça 8, p. 4-104). Portanto, não há que se falar em responsabilidade do gestor sucessor.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. O recorrente colaciona aos autos a habilitação de seus novos patronos, bem como requer que as futuras intimações ocorram em nome do Dr. João Felipe Cunha Pereira, sob pena de nulidade (peça 63).

CONCLUSÃO

8. No presente processo não foi verificada a ocorrência da prescrição.

8.1. Foi apurado nos autos que no Convênio 1.915/2005 houve um percentual ínfimo de execução permeado por irregularidades e ausência de funcionalidade. O recorrente não agrega aos autos argumentos e documentos a fim de afastar o dano ao Erário.

8.2. O Sr. Clovis José Pragana Paiva geriu os recursos e apresentou a prestação de contas final. Escorreita, portanto, é a sua responsabilização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Clovis José Pragana Paiva, ex-prefeito de Ribeirão/PE, contra Acórdão 8885/2021-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

I - conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II - dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 27 de julho de 2022.

(assinado eletronicamente)

Andréa Rabelo de Castro

Auditora Federal de Controle Externo

Matrícula 5655-3