

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 008.434/2016-6

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de São Vicente Ferrer/PE.

Recorrente: Flávio Travassos Régis de Albuquerque (650.445.174-53).

Responsáveis: Andressa Barbosa Leite de Oliveira (053.034.634-60); Construtora Taquary Ltda. (06.226.008/0001-57); Flávio Travassos Régis de Albuquerque (650.445.174-53); Luciano Ferreira da Silva (932.160.924-53); Pedro Augusto Pereira Guedes (371.521.304-34).

Interessados: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16); Ministério da Saúde.

Representação legal: Marcus Vinícius Alencar Sampaio (29.528/OAB-PE), Paulo Gabriel Domingues de Rezende (26.965/OAB-PE) e outros, representando Flávio Travassos Régis de e o Município de São Vicente Ferrer/PE.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS SUFICIENTES PARA ELIDIR AS OCORRÊNCIAS. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADES.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com os ajustes de forma, a instrução expedida pela então Secretaria de Recursos - Serur (peça 149):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Flávio Travassos Régis de Albuquerque (peça 133) contra o Acórdão 18566/2021-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. André Luís de Carvalho (peça 125). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. declarar a revelia de Andressa Barbosa Leite de Oliveira e Luciano Ferreira da Silva, além da Construtora Taquary Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.2. acolher parcialmente a defesa apresentada pelo Município de São Vicente Ferrer – PE e, assim, promover a sua exclusão neste processo, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;

9.3. julgar irregulares as contas de Flávio Travassos Régis de Albuquerque, Andressa Barbosa Leite de Oliveira e Luciano Ferreira da Silva, além da Construtora Taquary Ltda., nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, ‘b’ e ‘c’, e 19, caput, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-los solidariamente ao pagamento do correspondente débito, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias contados da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, ‘a’, do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor da Fundação Nacional de Saúde, com a atualização monetária e os juros de mora

calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (em R\$)
28/11/2008	16.286,42
30/12/2008	39.047,40

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a devida atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, diante do não atendimento às notificações; e

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei n.º 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penas cabíveis.’

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa em desfavor de Flávio Travassos Régis de Albuquerque, prefeito de São Vicente Ferrer/PE (gestões: 2001/2004, 2005/2008 e 2013/2016), para apurar a falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio 1.424/2004 (Siconv 531409) (peça 1, p. 75-93), celebrado entre a entidade e o município, em 24/12/2004, com vigência desde essa data até 19/2/2009, após prorrogações (peça 1, p. 291).

3. O convênio tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário, com o custo previsto de R\$ 725.328,04, a serem custeados por R\$ 691.672,82 provenientes da União e R\$ 33.655,22 da contrapartida municipal, conforme plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 15-19).

4. Os recursos federais foram integralmente repassados, em três parcelas, mediante as ordens bancárias 2006OB900081, 2006OB901600 e 2008OB908238, de 3/1/2006, 21/2/2006 e 28/10/2008, nos valores de R\$ 276.669,82, R\$ 276.669,00 e R\$ 138.334,00, respectivamente (peça 1, p. 137, 149 e 317).

5. Depois do encaminhamento da TCE a este Tribunal, tendo em vista ter sido apurado débito inferior ao limite de alçada fixado pela IN TCU 71/2012, promoveu-se o arquivamento do processo, sem o cancelamento do débito, por meio do Acórdão 2330/2019-TCU-2ª Câmara, nos termos do art. 93 da Lei 8.443/1992 (peça 41).

6. Em face dessa deliberação, Flávio Albuquerque opôs embargos de declaração, que foram parcialmente providos, por meio do Acórdão 11361/2019-TCU-2ª Câmara (peça 50), para esclarecer que Pedro Augusto Pereira Guedes (prefeito de São Vicente Ferrer/PE na gestão 2009/2012) também deveria figurar como responsável pelo débito apurado nos autos, sem a responsabilização, todavia, do ente municipal.

7. Ainda inconformado, Flávio Albuquerque opôs novos embargos de declaração, agora contra o Acórdão 11361/2019-TCU-2ª Câmara, que foram rejeitados por meio do Acórdão 1477/2020-TCU-2ª Câmara (peça 62). Desta feita, porém, o Tribunal determinou à SecexTCE que promovesse o desarquivamento do processo e seu pronto prosseguimento, em homenagem, entre outros, aos princípios do impulso oficial e da indisponibilidade do interesse público.

8. Promoveram-se, então, as seguintes citações (peças 89, 90, 92, 94, 106-107, 114-115 e 116-117):

Flávio Travassos Régis de Albuquerque, prefeito na gestão 2005/2008.

Conduta: executar parcialmente as obras objeto do Convênio 1424/2004 - Siafi 531409, em 92%, realizando pagamentos por serviços não realizados.

Construtora Taquary Ltda., empresa contratada, e **Luciano Ferreira da Silva e Andressa Oliveira Ferreira**, seus sócios administradores.

Conduta: executar somente 92% das obras objeto do Convênio 1424/2004 – Siafi 531409, e receber a totalidade dos valores contratados.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
18.686,21	28/11/2008
39.047,40	30/12/2008

Município de São Vicente Ferrer/PE, conveniente.

Conduta: deixar de aplicar na execução do objeto a contrapartida pactuada no Convênio 1424/2004 - Siafi 531409.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
30.962,80	19/02/2009

9. Os responsáveis Flávio Albuquerque e município de Vicente Ferrer/PE apresentaram defesas (peças 95 e 108-110).

10. Após o exame dos argumentos de defesa apresentados, foi proferido o Acórdão 18566/2021-TCU-2ª Câmara (peça 125), mediante o qual, como se pode ver na transcrição acima, o município foi excluído do processo, enquanto os demais responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados, solidariamente, ao recolhimento dos débitos que lhes foram imputados em suas citações, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora.

11. Não lhes foi imputada, todavia, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo em vista o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva.

12. Irresignado, Flávio Travassos Régis de Albuquerque interpõe recurso de reconsideração, que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 134), acolhido por despacho do então relator, Exmo. Ministro Bruno Dantas (peça 136), que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido, em relação a todos os devedores solidários. O recurso foi redistribuído para a relatoria do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz (peça 145).

EXAME TÉCNICO

14. Delimitação

14.1. A presente instrução tem por objeto apreciar:

- em preliminar, a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento;
- no mérito, a regularidade da execução físico-financeira do convênio em exame.

PRELIMINAR

15. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.

15.1. Análise:

15.2. A prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Tribunal foi regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11 de outubro de 2022. Com base nos parâmetros estabelecidos nesse diploma normativo, verifica-se que não ocorre prescrição.

15.3. O prazo de prescrição começou a correr em 12/12/2013, data da prestação de contas à entidade concedente (art. 4º, inc. II, da Resolução TCU 344/2022) (peça 2, p. 204).

15.4. A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da

citada resolução:

- a) em 19/11/2015, pela instauração de TCE pela Funasa (peça 3, p. 261);
- b) em 31/3/2016, pela autuação da presente TCE neste Tribunal (cf. sistema e-TCU);
- c) em 15/12/2017, pelo pronunciamento da Secex/RS determinando a realização de diligência (peças 5-6);
- d) em 2/4/2019, pelo proferimento de decisão de arquivamento do presente processo (peça 41);
- e) em 22/10/2019 e 10/3/2020, pelo proferimento de decisões em sede de embargos de declaração (peças 50 e 62);
- f) em 16/11/2021, pelo proferimento da decisão condenatória (peça 125).

15.5. Entre essas datas, não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição. Também não transcorreu, nas fases interna e externa da presente TCE, o prazo trienal de prescrição intercorrente.

15.6. Fica demonstrado, assim, que não ocorre prescrição, no caso em exame.

15.7. Tendo em vista, contudo, o princípio non reformatio in pejus, deixa-se de propor a imposição da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis.

MÉRITO

16. A regularidade da execução físico-financeira do convênio em exame.

16.1. Alegações (peça 133, p. 10-21):

16.2. A execução do objeto pactuado foi efetivada, em sua integralidade, ao longo da gestão do ora recorrente, no período de 2005/2008. A TCE instaurada pela Funasa teve início em razão do Relatório de Visita Técnica - RVT datado de 6/8/2014, que atestou a execução de 100% das obras, em conformidade com o projeto aprovado, mas entendeu que deveria haver a reprovação total das contas apresentadas, em razão da falta de operação e manutenção da estação de tratamento de água.

16.3. No que diz respeito à execução financeira, foi constatado débito de R\$ 33.655,22 de contrapartida, sob a responsabilidade do município, e dívida de R\$ 22.000,00, oriunda de movimentações bancárias atípicas realizadas pelo antigo gestor municipal, Pedro Pereira Guedes.

16.4. Fica claro que o recorrente, durante a sua gestão (2001/2004 e 2005/2008), executou 100% das obras pactuadas, porém, devido à falta de manutenção perpetrada pelo seu sucessor, o sistema de esgotamento deixou de cumprir o objetivo idealizado.

16.5. Visita técnica realizada em 26 e 27/8/2009, já na gestão de Pedro Guedes, deixou claro que as obras estavam quase concluídas, no percentual de 92%, o que ensejou a aprovação parcial das contas. Todavia, Pedro Guedes não prosseguiu com a manutenção do sistema nem apresentou a prestação de contas final.

16.6. Em dezembro de 2013, o recorrente, após assumir novo mandato, remeteu a prestação de contas final do convênio. Emitiu-se, então, novo relatório de visita técnica, em 6/8/2014, que, apesar de ter atestado a execução de 100% das obras, propôs a reprovação total das contas devido à falta de operação e manutenção da estação de tratamento.

16.7. Registre-se, então, que o suposto dano ao erário decorreu unicamente da falta de envio da prestação de contas final e de manutenção do sistema pelo ex-gestor Pedro Guedes, visto que, quando assumiu, as obras já estavam 92% concluídas. Logo, qualquer penalidade em decorrência da não realização do contrato de repasse deve recair exclusivamente sobre o ex-gestor faltoso, poupando, assim, as gestões posteriores e os próprios munícipes.

1.8. Análise:

16.9. O recorrente alega, basicamente, que concluiu as obras da estação de tratamento de água durante o seu segundo período de gestão (2005/2008) e que apresentou a respectiva prestação de contas em 2014, no seu terceiro período de gestão (2013/2016), que teria sido rejeitada unicamente porque outro prefeito que governou no período anterior (2009/2012) teria deixado de prestar contas e de efetuar a devida manutenção do sistema.

16.10. De fato, conforme registrado em instrução da SecexTCE (peça 67, p. 2):

7. Cumpre salientar que Relatório de Visita Técnica elaborado por técnico da FUNASA em 6/8/2014 (peça 1, p. 325-329), apontou que a obra foi 100% executada conforme o projeto aprovado, entretanto, por questões operacionais e de manutenção, a Estação de Tratamento de Esgotos 'C' não estava em funcionamento, e todo o efluente proveniente da Bacia 'C' estava saindo pela tampa da Caixa de Passagem, sendo lançado diretamente no córrego sem o devido tratamento. Observe-se que Parecer Técnico final à peça 1, p. 333-335 reiterou o apontamento, em que pese a Prefeitura ter manifestado compromisso de manter em condições normais de operação e funcionamento o sistema e prestar toda a manutenção necessária, de modo a garantir os benefícios à população.

(...)

9. O Parecer Financeiro 579/2014 (peça 3, p. 181-187) discorreu que embora o projeto tenha sido executado conforme o aprovado, tendo atingido o percentual de 100% da meta física, a obra não estava atendendo o objetivo e nem trazendo benefícios à população. (...).

16.11. Ocorre que, nessa mesma instrução, também se observa que (peça 67, p. 4):

18. Com relação à resposta do Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, tentando responsabilizar individualmente o sucessor pela não funcionalidade do sistema, não se compactua com tal entendimento, visto que a vistoria final que apontou a irregularidade ocorreu em agosto de 2014, ou seja, na gestão do responsável, mais de 1 (um) ano após seu retorno ao comando municipal. (...).

16.12. Ou seja, ainda que a irregularidade sancionada nestes autos tivesse sido a verificação de falta de funcionalidade do sistema em 2014, não haveria apenas responsabilidade do prefeito antecessor, como alegado, mas corresponsabilidade entre ele e o recorrente, que teve tempo mais que suficiente, de janeiro de 2013 a agosto de 2014, para prover a adequada manutenção do sistema.

16.13. Acontece que, como apontado acima, a irregularidade pela qual foi citado e que deu causa à sua condenação não foi essa, mas sim a de 'executar parcialmente as obras objeto do convênio, em 92%, realizando pagamentos por serviços não realizados', conforme verificado por inspeção da Funasa em 2009. Mais especificamente, como anotado pela SecexTCE (peça 67, p. 4):

18. (...) Ressalte-se que embora tenha sido realizada uma vistoria pela FUNASA em 2009 (peça 1, p. 277-285), como citou a parte, o procedimento não atestou a conclusão do objeto naquele momento, apontando a falta de serviços de escavamento e tubulações, registrando uma execução de 92%, indicando que a obra estaria paralisada.

(...)

20. Em termos de execução financeira, observa-se que o último repasse federal ocorreu em 28/10/2008, quando o Sr. Flávio era Prefeito Municipal, sendo que os últimos pagamentos registrados à contratada, Construtora Taquary Ltda., segundo a Relação de Pagamentos Efetuados (peça 2, p. 210), e extratos bancários (peça 2, p. 294 e 388), ocorreram em 28/11 e 30/12/2008, ao final do mandato. Conclui-se, pelo exposto, que o gestor realizou todos os recursos do convênio, efetuando pagamentos até o fim de 2008, sem, no entanto, concluir o objeto, consoante constatou a FUNASA 'in loco' em 2009, registrando uma execução de 92%, com paralisação da obra.

21. Pelo exposto, conclui-se que o Sr. Flávio exauriu os recursos financeiros, sem obter a correspondente contraprestação dos serviços, em afronta ao art. 63 da Lei 4.320/64, dentre outros dispositivos legais e normativos. (...).

16.14. E, ainda, em outra instrução daquela unidade (peça 127, p. 19):

18. No caso em tela, é possível afirmar que a Construtora Taquary realizou 92% das obras, fato atestado por meio de visita técnica efetuada pelo controle interno em 2009, quando a construção do empreendimento se encontrava paralisada e inconclusa. Apenas cinco anos depois, em 2014, a Funasa expediu relatório em que consignou a conclusão do sistema de esgotamento.

19. Muito embora não haja dúvidas sobre a finalização dos serviços e a funcionalidade do objeto, não há nos autos qualquer evidência de que os 8% que restavam para a conclusão do empreendimento tenham

sido executados pela empreiteira Taquary, beneficiada por todos os pagamentos realizados no âmbito do Convênio 1.424/2004. Assim, existe a possibilidade de os serviços faltantes terem sido realizados com recursos do município, ou de outra fonte, o que configuraria a realização de pagamentos sem a devida contraprestação dos serviços.

16.15. É claro, portanto, que: 1) durante os dois primeiros períodos de gestão do recorrente (2001/2004 e 2005/2008), o município firmou o convênio, recebeu todos os recursos federais ajustados e efetuou todos os pagamentos à empresa contratada para a execução do sistema de tratamento de água planejado; 2) apesar disso, apenas 92% da obra foram executados; 3) entre o período de gestão do outro prefeito (2009/2012) e o terceiro período do recorrente (2013/2016), a obra foi concluída, mas se ignora quem foi o prestador que executou os serviços faltantes e com que recursos.

16.16. Portanto, o recorrente, como signatário, principal gestor municipal e ordenador de despesas, embora tenha promovido o dispêndio da totalidade dos recursos do convênio, durante o seu primeiro período de gestão, obteve apenas a execução de 92% da obra ajustada, que permaneceu 'paralisada e inconclusa' e só foi concluída muito depois, com o emprego de outros recursos, de origem desconhecida. Deu causa, assim, ao extravio de 8% dos recursos conveniados, que foram pagos à empresa sem a devida contraprestação de serviços.

16.17. Visto que os recursos do convênio foram integralmente utilizados durante a sua gestão, é claro, outrossim, que não procede a pretensão do recorrente de transferir ao prefeito sucessor a culpa pelo dano ao erário decorrente do desvio desses recursos. Como observa a SecexTCE, o prefeito sucessor não geriu recursos e não autorizou a realização de pagamentos à contratada, não havendo nexo de causalidade entre qualquer conduta dele e o dano ocasionado pelo pagamento indevido à empresa.

16.18. São improcedentes, portanto, as alegações analisadas neste tópico.

16.19. Alegações (peça 133, p. 4-9):

16.20. O recorrente apenas autorizou pagamento após a verificação da existência do competente processo licitatório e consequente contratação, bem como após as despesas estarem devidamente liquidadas/atestadas por agente competente. Não é razoável pretender que o gestor municipal seja responsável por acompanhar a execução dos contratos.

16.21. Não consta dos autos a descrição de qualquer ação ou omissão do recorrente que tenha contribuído para concretização de dano ao erário. O recorrente foi apontado como responsável em razão da função de prefeito municipal que ocupava, não havendo nexo de causalidade entre as irregularidades apontadas e a sua conduta.

16.22. A responsabilização do agente público deve observar a teoria da responsabilidade civil subjetiva, só sendo aplicável a objetiva na presença de norma expressa. O Acórdão desprezou a teoria da responsabilidade subjetiva, tendo imputado responsabilidade sem qualquer prova de que o recorrente tenha concorrido para a materialização de suposta falha na execução dos serviços, tanto que não se apontou sobrepreço, dano ao erário ou ausência de prestação dos serviços.

16.23. Análise:

16.24. Ao contrário do alegado, o recorrente, tinha, sim, como previsto em lei, a responsabilidade de verificar o direito adquirido do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, antes de autorizar a realização de despesas. E, mesmo na condição de primeiro mandatário municipal, dispunha de condições para tanto, como bem destacado pela unidade técnica (peça 127, p. 14):

74. Sobre a presunção de que as obras estariam concluídas ao fim de seu mandato a justificar o seu pagamento integral, vale esclarecer que o ato de liquidação da despesa e consequente autorização do pagamento corresponde a etapa de suma importância, a qual deve ser previamente verificada com as ocorrências de campo e com os documentos que as subsidiam, não se admitindo a emissão do ato administrativo relacionado ao pagamento por mera suposição de que as obras estariam concluídas.

75. Quanto à eventual dificuldade pessoal para acompanhar as obras, caberia ao responsável designar servidor/equipe responsável pelo acompanhamento e fiscalização das obras, exigindo-lhes o cumprimento

das normas afetas a esse fim, o que não se evidencia nos autos.

16.25. Mais especificamente, não procede sua alegação de que só autorizou o pagamento de despesas devidamente atestadas por servidor competente. Ao contrário, como também destaca a unidade técnica (ibidem):

76. (...) frise-se que a maioria das notas fiscais apresentadas nas prestações de contas (peça 2, p. 236-290) não possuem qualquer 'atesto' de recebimento dos serviços ou boletins de medição que as subsidiem. Em outras notas fiscais (peça 2, p. 172-186) há tão somente um carimbo de 'Material Recebido', a despeito de se tratar de execução de serviços e não de fornecimento, com rubrica e sem qualquer identificação de seu subscritor.

77. Portanto, percebe-se claramente, à luz dos elementos disponíveis nos autos, que houve irregularidades no correto acompanhamento e fiscalização das obras do convênio, devendo o responsável responder, por omissão, pelos defeitos dessa importante etapa da liquidação da despesa, que acabou por permitir o pagamento por serviços não prestados (...).

16.26. Verifica-se, portanto, que o recorrente não exerceu a atribuição de ordenador de despesas derivada de sua condição de primeiro mandatário municipal com o mínimo de diligência requerido em lei, o que deu causa a dano ao erário advindo do pagamento por serviços não prestados. Ao contrário do alegado, foi claramente estabelecido, nos autos, o nexo de causalidade entre a sua conduta e a irregularidade apontada, que justifica a sanção que lhe foi imposta.

16.27. Conforme preconiza, entre muitos outros, o seguinte enunciado da jurisprudência desta Corte:

A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário.

Acórdão 635/2017-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz.

16.28. Demonstrada a caracterização, na deliberação contestada, de todos esses elementos, não procedem as alegações em contrário do recorrente.

16.29. Alegações (peça 133, p. 9-10):

16.30. Não pode a situação em testilha ser analisada sem considerar o contexto fático vivido pela municipalidade à época (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 22, caput e § 1º).

16.31. Análise:

16.32. Essa alegação não tem nenhuma eficácia, tendo em vista que o recorrente não indica qualquer circunstância do contexto fático vivido pela municipalidade à época dos fatos examinados que pudesse elidir ou atenuar sua culpa pela irregularidade examinada nos autos.

CONCLUSÃO

17. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) na situação em exame, não ocorre prescrição, no caso de qualquer dos responsáveis;
- b) o recorrente, como signatário, principal gestor municipal e ordenador de despesas, embora tenha promovido o dispêndio da totalidade dos recursos do convênio, durante o seu primeiro período de gestão, obteve apenas a execução de 92% da obra ajustada, dando causa, assim, ao extravio de 8% dos recursos conveniados, que foram pagos à empresa sem a devida contraprestação de serviços, fato que não pode ser atribuído ao prefeito sucessor;
- c) o recorrente não exerceu a atribuição de ordenador de despesas derivada de sua condição de primeiro mandatário municipal com o mínimo de diligência requerido em lei, o que deu causa a dano ao erário advindo do pagamento por serviços não prestados;

- d) para a responsabilização do jurisdicionado perante o TCU, são suficientes a quantificação do dano, a identificação da conduta que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (stricto sensu) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário;
- e) o recorrente não indica qualquer circunstância do contexto fático vivido pela municipalidade à época dos fatos examinados que pudesse elidir ou atenuar sua culpa pela irregularidade examinada nos autos.

18. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Flávio Travassos Régis de Albuquerque contra o Acórdão 18566/2021-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar conhecimento ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco da decisão que vier a ser prolatada.”

2. O MPTCU, representado pela Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se nos seguintes termos (peça 151):

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Flávio Travassos Régis de Albuquerque, ex-prefeito de São Vicente Férrer/PE (2001-2004, 2005-2008, 2013-2016 e 2017-2020), em face do Acórdão 18.566/2021-TCU-2ª Câmara (peça 125), da relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, pelo qual o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito (R\$ 55.333,82, em valores históricos), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos federais repassados ao município por meio do Convênio n.º 1424/2004.

2. O convênio em questão, que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário, foi celebrado, em 24/12/2004, entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de São Vicente Férrer/PE, por um valor total de R\$ 725.328,04, sendo R\$ 691.672,82 à conta do órgão concedente e de R\$ 33.655,22 a contrapartida pactuada (peça 1, p. 75-93).

3. Para a consecução do objeto conveniado, a Prefeitura contratou, a partir da Tomada de Preço n.º 007/2004, a empresa Construtora Taquary Ltda. para a execução das obras, por um valor cotado em R\$ 1.034.912,23 (peça 1, p. 371-372).

4. Após a celebração de dois termos aditivos, o convênio vigeu de 24/12/2004 a 19/2/2009 (peça 1, p. 289), com prazo para apresentação da prestação de contas até 20/4/2009 (peças 3, p. 175). Os repasses efetivos da União, realizados em três parcelas, totalizaram R\$ 691.672,82 (peça 3, p. 273), sendo os recursos disponibilizados à conveniente em 3/1/2006 (R\$ 276.669,82), 21/2/2006 (R\$ 276.669,00) e 28/10/2008 (R\$ 138.334,00).

5. A prestação de contas final do Convênio n.º 1424/2004 foi encaminhada pelo recorrente em 12/12/2013 (peça 2, p. 204), uma vez que o prefeito que geriu o município no período de 2009 a 2012, Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes, não providenciou tal documentação a despeito de ter sido possivelmente notificado pela Funasa (peça 1, p. 321).

6. Uma vez recebida a prestação de contas final, a Funasa realizou, em 6/8/2014, vistoria in loco na qual se observou que o objeto fora concluído (100% de execução), mas não estava operando a contento por problemas relacionados à manutenção do sistema de esgotamento sanitário (peça 1, p. 325-329):

A obra de construção do sistema de esgotamento sanitário da Sede do município de São Vicente Férrer foi executada conforme o projeto aprovado pela Funasa, entretanto, por questões operacionais e de manutenção a ETE C não está em funcionamento, todo o efluente proveniente da Bacia C está saindo pela tampa da Caixa de Passagem e lançado diretamente no córrego sem o devido tratamento.

7. Em razão da ausência de funcionalidade das obras, foi constituída a presente TCE que buscava, originalmente, o ressarcimento integral dos recursos federais repassados, deduzido do saldo restituído da conta específica, do Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque.

8. No âmbito do Tribunal, verificou-se, a partir de diligências realizadas para o saneamento dos autos, que o recorrente providenciou não somente a manutenção necessária para conferir funcionalidade às obras, como também a licença de operação que fora demandada pelo órgão concedente (peça 36), o que levou a unidade técnica a descartar qualquer irregularidade nessa seara (peça 37, p. 3):

14. Em cumprimento ao Ofício 0360/2018-TCU/Secex-TCE, de 21/6/2018, verifica-se que o município apresentou às peças 29-35 cópia da Licença de Operação relativa ao Sistema de Esgotamento Sanitário, expedida pela Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos - CPRH, destacando que este licenciamento abrange a operacionalidade do sistema de esgotamento das bacias 'C' e 'D' com vigência até o dia 28/11/2022. Diante do documento, corrobora esta Unidade Técnica as informações prestadas à peça 21 quanto à funcionalidade do sistema. Neste sentido, com relação à execução física e cumprimento dos objetivos, não resta qualquer pendência. (destaque inserido)

9. Por outro lado, ao analisar a documentação constante dos autos, a Secex-TCE suscitou a possibilidade de que o Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque tivesse efetuado pagamentos sem a correspondente contraprestação de serviços, porquanto vistoria finalizada em 27/8/2009 (peça 1, p. 277-281) teria acusado que as obras se encontravam inconclusas (92% de execução física) apesar de os últimos pagamentos à contratada, com os recursos do convênio, terem sido efetuados em dezembro de 2008 (peça 24, p. 4):

20. Em termos de execução financeira, observa-se que o último repasse federal ocorreu em 28/10/2008, quando o Sr. Flávio era Prefeito Municipal, sendo que os últimos pagamentos registrados à contratada, Construtora Taquary Ltda., segundo a Relação de Pagamentos Efetuados (peça 2, p. 210), e extratos bancários (peça 2, p. 294 e 388), ocorreram em 28/11 e 30/12/2008, ao final do mandato. Conclui-se, pelo exposto, que o gestor realizou todos os recursos do convênio, efetuando pagamentos até o fim de 2008, sem, no entanto, concluir o objeto, consoante constatou a FUNASA 'in loco' em 2009, registrando uma execução de 92%, com paralisação da obra.

21. Pelo exposto, conclui-se que o Sr. Flávio exauriu os recursos financeiros, sem obter a correspondente contraprestação dos serviços, em afronta ao art. 63 da Lei 4.320/64, dentre outros dispositivos legais e normativos. Em relação ao sucessor, Sr. Pedro Guedes, consta que se omitiu na prestação de contas, visto que o convênio expirou em 19/2/2009, em que pese ter sido notificado pela Fundação em 4/6/2009 (peça 1, p. 321).

10. Em vista disso, o ex-prefeito foi citado, em solidariedade com a empresa responsável pelas obras (Construtora Taquary Ltda.) e seus sócios-administradores (peça 70), pela quantia de R\$ 57.737,61 (peça 67, p. 6-7):

25. Configura-se, dessa maneira, a realização de pagamentos indevidos, sem a contraprestação de serviços, no valor de R\$ 57.737,61 (R\$ 721.720,20 x 0,08). Para essa irregularidade devem responder solidariamente o Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque e a empresa responsável pela execução das obras, a Construtora Taquary Ltda., valendo registrar que não há nos autos qualquer menção de que as obras tenham sido tardiamente concluídas pela referida empresa, sendo possível que tenham sido concluídas com recursos municipais ou de outras fontes, uma vez que a Funasa apontou sua execução integral em 2014 (peça 1, p. 325-329).

11. Ao analisar as alegações de defesa, a unidade técnica promoveu ajuste no cálculo do débito, de sorte que prevaleceu, no acórdão recorrido, a impugnação da quantia de R\$ R\$ 55.333,82, em valores originais (peça 121, p. 15-16):

81. Aproveita-se a oportunidade deste exame técnico para corrigir o valor do débito imputado aos responsáveis solidários. Conforme constou do item 25 da instrução de peça 67, o dano foi calculado com base no valor total aplicado, de R\$ 721.720,20. Ocorre que o cálculo deveria ter por base somente o valor dos recursos federais aplicados, de R\$ 691.672,82. Dessa forma, o valor do dano (parcela federal) é de R\$ 55.333,82 (R\$ 691.672,82 x 0,08), menor portanto que o indicado na citação, distribuído da seguinte forma:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
28/11/2008	16.286,42
30/12/2008	39.047,40
TOTAL	55.333,82

12. Em seu recurso de reconsideração, o ex-prefeito alega, em linhas gerais, que não tinha como ter ciência da execução parcial do objeto e que os pagamentos somente foram realizados à empresa contratada após a competente liquidação da respectiva despesa pelo servidor público responsável, além de retomar alegações anteriores de que as irregularidades de maior gravidade (não prestação de contas e ausência de manutenção e operação do sistema) seriam atribuíveis ao Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes (peça 133).

13. A Secretaria de Recursos do Tribunal rejeita integralmente tais argumentos e propõe, em uníssono, conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento (peças 149-150).

14. Feito um breve resumo sobre a matéria, passa-se à sua análise.

15. De início, cabe rememorar que as irregularidades imputadas ao ex-prefeito pelo Acórdão 18.566/2021-TCU-2ª Câmara não constaram de quaisquer das análises realizadas pelo órgão concedente na fase interna da TCE, ou seja, a Funasa não vislumbrou o adiantamento de pagamentos por parte do responsável à contratada.

16. Pelo contrário, o Relatório de Visita Técnica n.º 05 sugere que o desembolso financeiro estivesse sendo realizado de forma comedida em relação à execução física (peça 1, p. 281):

Diante do que foi constatado in loco durante a visita, considerando o valor de R\$ 533.338,82 (80%) já repassado pela concedente e os serviços já executados, resultando um percentual de 92%, somos favoráveis à prestação de contas parcial do convênio em questão.

17. Outro aspecto importante e que não chegou a ser considerado nas análises precedentes realizadas nos autos é que o valor do contrato firmado com a Construtora Taquary Ltda. (R\$ 1.034.912,23) excedia, em muito, o montante total previsto no Convênio n.º 1424/2004 (R\$ 725.328,04), quiçá em razão de o objeto licitado pela Prefeitura, antes da celebração do ajuste (termo de adjudicação data de 16/11/2004), contemplar escopo mais abrangente do que aquele previsto no Convênio n.º 1424/2004 (peça 1, p. 371):

(...) execução dos serviços de obras de construção do sistema de esgotamento sanitário nas bacias 'C' e 'D', pavimentação das ruas nos loteamentos Triunfo e Aurora no Distrito Siriji, pavimentação de ruas no Loteamento São Vicente Ferrer, pavimentação das ruas Cel. Henrique, Travessa Cel. Henrique, projetada 01 no Loteamento Pe. Nazareno e 21 de Abril, todas na sede do município. Construção de Escadarias e drenagem na Travessa Augusto de Andrade e construção de canal e muro de arrimo no bairro do recreio, na sede do município. (destaque inserido)

18. Consta dos autos, outrossim, informação de que o contrato com a Construtora Taquary Ltda. teria sido majorado, a partir de 19/6/2006, em ao menos R\$ 114.838,19 por conta de modificações de quantidades e serviços previstos no Convênio n.º 1424/2004 (peça 2, p. 54):

CLÁUSULA PRIMEIRA – Ficam alterados os serviços, conforme planilha em anexo, adequando-se a realidade local, do esgotamento sanitário das Bacias C e D, ambas localizadas no município de São Vicente Férrer.

CLÁUSULA SEGUNDA – As modificações de quantidades e serviços da planilha orçamentária original criam um incremento financeiro ao contrato no valor de R\$ 114.838,19 (Cento e quatorze mil, Oitocentos e trinta e oito reais e dezenove centavos). O contrato passa de R\$ 1.044.044,46 (Hum milhão, Quarenta e quatro mil, quarenta e quatro reais e quarenta e seis centavos) para R\$ 1.158.882,65 (Hum milhão, Cento e cinquenta e oito mil, oitocentos e oitenta e dois reais e sessenta e cinco centavos).

19. Portanto, a efetiva conclusão das obras necessariamente demandaria recursos de maior monta do que aqueles que estavam previstos no Convênio n.º 1424/2004, ou seja, a Prefeitura teria que prover recursos adicionais para que o empreendimento fosse entregue ou, do contrário, as obras permaneceriam

inacabadas e não teriam qualquer serventia para a população local, o que ensejaria a imputação de débito integral que, como visto, não ocorreu.

20. Esse contexto, de contratação de obras por valores superiores àqueles que foram conveniados, não permite concluir peremptoriamente que o desembolso integral dos recursos conveniados, ao final do exercício de 2008, caracterize o pagamento por serviços sem a respectiva contraprestação de serviços, pois o exaurimento dos recursos federais não implica, necessariamente, na conclusão das obras.

21. Assim, a premissa utilizada para o cálculo do débito, de que uma vez esgotados os recursos federais, as obras correspondentes deveriam estar concluídas, não se sustenta para o caso concreto, em que as obras demandariam recursos maiores do que aqueles que foram inicialmente estabelecidos no convênio.

22. Além desse aspecto, que a nosso ver fulmina o débito atribuído ao recorrente, é relevante notar que o cálculo realizado pela unidade técnica partiu de um percentual de execução física (92%) e o extrapolou para a execução financeira, procedimento que pode resultar em graves imprecisões, conforme pontuou o responsável em suas alegações de defesa (peça 108, p. 4-5):

Acerca disso, cumpre ressaltar que o presente cálculo não garante certeza, muito menos liquidez em relação ao montante executado em detrimento da quantia paga. Ora, o percentual físico de 8% pode equivaler a um valor muito inferior ou superior ao cálculo apresentado, a depender das obras concernentes ao percentual já executado (...)

Ocorre que, o Relatório de Visita Técnica realizado em 06/08/2014 – que considerou um percentual de execução do Convênio de 100%, trouxe que a conclusão integral do Emissário compreendeu um valor total de R\$ 4.380,44. Assim, não há que se falar em execução de emissários das sub-bacias, equivalendo a 8% do projeto conveniado, no valor imputado por esse Tribunal de R\$ 57.737,61 (...)

23. A Secex-TCE rejeitou tal alegação ao supor, com base em outros relatórios de vistoria disponíveis nos autos, ter ocorrido um erro de digitação no relatório da visita realizada em 6/8/2014 (peça 121, p. 14-15):

73. Com relação ao suposto valor do dano de R\$ 4.380,44, registrado como valor da etapa ‘Emissário’ no Relatório de Visita Técnica de 6/8/2014 (peça 1, p. 325), trata tão somente de erro de digitação. Dos demais Relatórios (peça 1, p. 211, 277 e 283), depreende-se que o valor das obras do emissário corresponderia a cerca de R\$ 56.231,94, valor esse apurado pela diferença entre o total das obras e as demais parcelas executadas em 100%. Portanto, equivoca-se o responsável quanto ao valor efetivo do dano.

24. A hipótese até pode ser verdadeira, mas não há como assegurar, sem a adoção de medidas para o saneamento dos autos, que os valores que constaram do último relatório de fiscalização para os itens ‘1.4 Estação de Tratamento’ (R\$ 330.073,38) e ‘1.5 Emissário’ (R\$ 4.380,44) sejam fruto de mera digitação incorreta, ao invés da retificação de informações anteriores desatualizadas.

25. A digitação incorreta parece ter ocorrido no terceiro relatório de visita técnica, no qual o valor total foi indicado como R\$ 72.532.804,00 (ao invés de R\$ 725.328,04) e os itens ‘1.4 Estação de Tratamento’ e ‘1.5 Emissário’ foram grafados com o mesmo valor, de R\$ 292.471,90 (peça 1, p. 283).

26. Por tais razões, entende-se que não subsista débito estimativo apurado por meios confiáveis (art. 210, § 1.º, inciso II, do RITCU) no presente processo que possa ser atribuído ao ora recorrente em solidariedade com a Construtora Taquary Ltda. e seus sócios administradores pelo possível pagamento sem a devida contraprestação de serviços, nem tampouco indícios robustos de que tal irregularidade tenha efetivamente sucedido.

27. Outras impropriedades poderiam, eventualmente, ter ocorrido na contratação em tela a exemplo de pagamento por serviços não previstos no convênio (em razão de escopo e valor contratados serem maiores que os conveniados) ou da alteração de quantidades e valores previstos inicialmente sem a aprovação do órgão concedente. Todavia, não há qualquer elemento nos autos que remeta a tais potenciais ocorrências.

28. Ante todo o exposto, com as vênias devidas à unidade técnica, esta representante do Ministério Público propõe conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de sorte a julgar regulares com ressalva as contas de Flávio Travassos Régis de Albuquerque e a excluir as responsabilidades da Construtora Taquary Ltda. e de seus sócios-administradores Andressa Barbosa Leite de Oliveira e Luciano Ferreira da Silva.”

É o relatório.