

VOTO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Flávio Travassos Régis de Albuquerque, ex-prefeito de São Vicente Férrer/PE nas gestões 2001-2004, 2005-2008, 2013-2016 e 2017-2020, em face do Acórdão 18.566/2021-TCU-2ª Câmara, da relatoria do 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 1424/2004.

2. A avença, que teve por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário, foi celebrada em 24/12/2004 entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a municipalidade supramencionada, pelo valor total de R\$ 725.328,04, sendo R\$ 691.672,82 à conta do órgão concedente, efetivamente transferidos, e de R\$ 33.655,22, relativos à contrapartida pactuada; a vigência foi de 24/12/2004 a 19/2/2009, com prazo para apresentação da prestação de contas até 20/4/2009.

3. Para a consecução do objeto conveniado, o município contratou, mediante a Tomada de Preço 7/2004, a Construtora Taquary Ltda. para execução das obras, por um valor cotado em R\$ 1.034.912,23, superior, ressalte-se, ao montante conveniado.

4. A prestação de contas final do convênio foi encaminhada pelo recorrente – provavelmente após ter sido notificado pela Funasa – em 12/12/2013, porquanto o prefeito sucessor, que geriu o município no período de 2009 a 2012, Pedro Augusto Pereira Guedes, não a providenciou.

5. Recebida a prestação de contas final, a Funasa realizou, em 6/8/2014, vistoria *in loco*, na qual observou ter sido o objeto 100% concluído, mas sem operar a contento por problemas relacionados à manutenção do sistema de esgotamento sanitário (peça 1, fls. 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.” (grifei)

6. A TCE foi constituída, portanto, em desfavor do recorrente, devido à ausência de funcionalidade das obras, com base em relatório de vistoria ocorrido em 2014, quando o patrimônio já pertencia efetivamente à municipalidade e não estaria mais na jurisdição do Tribunal (Acórdãos 140/2014 e 4.202/2014, da 1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e Acórdão 10.800/2016, da 2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo).

7. No âmbito deste Tribunal, após os devidos saneamentos processuais, constatou-se ter o recorrente providenciado a manutenção necessária para conferir funcionalidade às obras e obtido a licença de operação demandada pelo órgão concedente (peça 36), o que levou a unidade técnica a descartar qualquer irregularidade quanto à execução física (peça 37, fl. 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.” (grifei)

8. Contudo, no tocante à execução financeira, a unidade técnica suscitou a possibilidade de que o recorrente tivesse efetuado pagamentos sem a correspondente contraprestação de serviços, pois a

vistoria finalizada em 27/8/2009 (peça 1, fls. 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, fl. 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).” (grifei)

9. Por conta disso, o ex-prefeito foi citado – em solidariedade com a empresa responsável pelas obras e seus sócios-administradores (peça 70) – pela quantia de R\$ 57.737,61 (peça 67, fls. 6-7), posteriormente ajustada para R\$ 55.333,82, quando da análise das alegações de defesa.

10. 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 prefeito sucessor, Pedro Augusto Pereira Guedes (peça 133).

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

12. De modo diverso, o MPTCU propõe conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a julgar regulares com ressalva as contas de Flávio Travassos Régis de Albuquerque e a excluir a responsabilidade da Construtora Taquary Ltda. e de seus sócios-administradores, Andressa Barbosa Leite de Oliveira e Luciano Ferreira da Silva.

13. Em sua argumentação, o órgão ministerial inicia rememorando que as irregularidades imputadas ao ex-prefeito pelo acórdão vergastado relativamente à execução financeira não constaram de nenhuma das análises realizadas pelo órgão concedente na fase interna da TCE.

14. De fato, o motivo da instauração da tomada de contas especial foi a ausência de funcionalidade das obras.

15. Prossegue discorrendo que a Funasa teria vislumbrado o adiantamento de pagamentos por parte do responsável à contratada e sugerido, no Relatório de Visita Técnica 5, que o desembolso financeiro estava sendo realizado de forma comedida em relação à execução física (peça 1, fl. 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.”

16. Ademais, o valor do contrato firmado com a construtora, R\$ 1.034.912,23, excedia, em muito, o montante total previsto na avença, R\$ 725.328,04.

17. Quanto a esse aspecto, o *parquet* especula teria sido a motivação para tal que o objeto licitado pela municipalidade, ocorrido antes da celebração do ajuste (o termo de adjudicação é de

16/11/2004), contemplaria escopo mais abrangente do que aquele previsto no convênio (peça 1, fl. 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” (grifo nosso)

18. Reforça seu entendimento asseverando constar dos autos informação de que o contrato com a construtora teria sido majorado, a partir de 19/6/2006, em, ao menos, R\$ 114.838,19, devido a modificações de quantidades e serviços previstos no ajuste (peça 2, fl. 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. Em suma, o esgotamento dos recursos federais não implicaria, necessariamente, conclusão das obras, fato que fragiliza o método de inferência por meio de extrapolação adotado, conforme igualmente pontuou o responsável em suas alegações de defesa (peça 108, fls. 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 (...)” (grifei)

20. A unidade técnica rejeitou tal alegação ao supor, com base em outros relatórios de vistoria disponíveis nos autos, ter ocorrido erro de digitação no relatório da visita realizada em 6/8/2014 (peça 121, fls. 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.”

21. Quanto a esse ponto, no entanto, assim discorreu o MPTCU:

“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.”

22. Com base nesse conjunto argumentativo, o *parquet* opina no sentido de que as contas sejam julgadas com ressalva. Com as vênias devidas à unidade técnica, assiste razão ao órgão ministerial em seu parecer, motivo pelo qual acompanho sua manifestação nos exatos termos propostos.

23. Por conseguinte, o recurso interposto deve ser provido parcialmente no sentido de serem as contas de Flávio Travassos Régis de Albuquerque julgadas regulares com ressalva e excluída a responsabilidade da Construtora Taquary Ltda. e de seus sócios-administradores, Andressa Barbosa Leite de Oliveira e Luciano Ferreira da Silva.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de outubro de 2023.

JHONATAN DE JESUS
Relator