

VOTO

A partir de representação oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF), autuada no TC 037.180/2011-8 (apenso), o TCU teve o conhecimento de possíveis irregularidades que teriam acontecido na execução do Convênio 619/99 (Siafi 386431), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal de Linhares/ES, com o objetivo de implantar o sistema de esgotamento sanitário do Balneário de Pontal do Ipiranga, no valor de R\$ 935.000,00 (R\$ 850.000,00 da União e R\$ 85.000,00 do município).

2. Na ocasião, foi repassada ao Tribunal a notícia, dada por diversos moradores da região em 2011, cerca de dez anos após a conclusão do convênio, que o sistema de esgotamento nunca havia entrado em funcionamento.

3. Posteriormente, foi juntado àqueles autos (peça 28, págs. 16/62) o Laudo Pericial 19/2013, de 17/5/2013, elaborado pela assessoria técnica do MPF, afirmando que “a inviabilidade de operação do sistema de tratamento de esgoto construído ocorreu tanto por problemas na execução da obra como pela deterioração das estruturas construídas, em razão da sua não utilização, ação do tempo e falta de manutenção.”

4. Em seguida, este Tribunal proferiu o Acórdão 1472/2014-2ª Câmara (Relator, Ministro Aroldo Cedraz), determinando, em face dos indícios de dano ao erário, a conversão da representação em tomada de contas especial, que passou a integrar o presente processo.

5. Foi então responsabilizado o ex-Prefeito de Linhares/ES Guerino Luiz Zanon, devido à “formulação do edital da Tomada de Preços 001/2000 e assinatura do contrato 0074/2000, prevendo itens com especificações divergentes daquelas estabelecidas no projeto que integra o Convênio 619/1999, além de assinatura de relatório de cumprimento do objeto, resultando nas inadequações que inviabilizaram a operação do sistema de esgotamento sanitário da comunidade de Pontal de Ipiranga, com infração ao disposto na Cláusula Primeira [do instrumento]”, conforme constou da citação (peça 7).

6. Não acolhida sua defesa, o ex-prefeito teve as contas julgadas irregulares, com condenação em débito (pela totalidade dos valores repassados pela Funasa, abatida do saldo bancário devolvido) e multa proporcional, nos termos do Acórdão 4185/2016-2ª Câmara (Relator, Ministro Marcos Bemquerer Costa), pois, conforme o voto que o fundamentou, “comprovou-se a divergência, em itens fundamentais para o funcionamento e a segurança do sistema, de especificações constantes do projeto original”, com destaque para as “eletrobombas efetivamente contratadas e instaladas nas estações elevatórias que conduzem o esgoto da rede coletora até a estação de tratamento, as quais possuíam menor potência que as especificadas no convênio, resultando em insuficiente força disponível”, bem como para “a menor resistência do concreto empregado nas fundações dos taludes que delimitam e conformam as lagoas da estação de tratamento”, fora a falta de alguns equipamentos básicos e a subseqüente deterioração das obras.

7. Em fase de recurso de reconsideração, julgado pelo Acórdão 7603/2017-2ª Câmara (Relator, Ministro Aroldo Cedraz), o ex-prefeito obteve a reforma parcial da deliberação condenatória, apenas para a exclusão da multa que fora aplicada, em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU, cujos critérios para aferição, na época, eram os definidos pelo Acórdão 1441/2016-Plenário (Redator, Ministro Walton Alencar Rodrigues).

8. Seguiram-se embargos de declaração em oposição à apreciação daquele apelo, que, mediante o Acórdão 11751/2018-2ª Câmara (Relator, Ministro Aroldo Cedraz), não foram providos.

9. Desta feita, o ex-prefeito Guerino Luiz Zanon ingressou com recurso de revisão contra o Acórdão 4185/2016-2ª Câmara, com base em documentos novos que revelam a entrada em operação

do sistema de esgotamento sanitário da localidade de Pontal do Ipiranga, por meio da recuperação e ampliação das obras custeadas pelo Convênio 619/99. Desse modo, o recorrente pede que seja assumida a inexistência de dano ao erário e modificado o julgamento das suas contas para regulares.

10. Em preliminar, a AudRecursos assinalou a inviabilidade de se examinar a incidência de prescrição segundo as regras da nova Resolução TCU 344/2022, haja vista ter ocorrido o trânsito em julgado do Acórdão 4185/2016-2ª Câmara, conforme o disposto no art. 18 desse regulamento.

11. Quanto ao mérito, a unidade técnica observa que, “como o fundamento dos acórdãos recorridos resta assente na falta de funcionalidade/operacionalidade do sistema e sobreveio novo documento, apto a promover o saneamento daquela irregularidade, o débito anteriormente imputado ao recorrente deve ser desconstituído.”

12. Mesmo assim, a AudRecursos propõe que o recurso de revisão seja provido apenas em parte, para afastar o débito, mas manter o julgamento pela irregularidade das contas, “alterando-se o fundamento da multa para o art. 58, III, da Lei 8.443/1992”, visto que a rede de esgotamento de Pontal do Ipiranga “ficou inoperante por quase 20 anos, [com] prejuízos incalculáveis aos munícipes (...), o que configura grave ato de gestão ilegítimo causado pela má implantação do sistema na gestão do recorrente.”

13. Colocando-se de acordo com a exclusão do débito, o Ministério Público junto ao TCU lembra que a multa já havia sido retirada pelo Acórdão 7603/2017-2ª Câmara, dado o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva (embora ainda nos moldes do Acórdão 1441/2016-Plenário), não sendo possível restaurá-la. Noutros termos, o MPTCU propõe que se dê provimento parcial ao recurso, mantendo-se unicamente a irregularidade das contas, sem débito nem multa.

14. Passo à minha manifestação, que, antecipo, é pelo provimento do recurso, a favor da regularidade das contas, em análise que, portanto, independe da averiguação da prescrição em concreto.

15. Primeiramente, reforço, na linha dos pronunciamentos, que o débito não mais subsiste.

16. De fato, embora com atraso, o sistema de esgotamento sanitário inerente ao Convênio 619/99 entrou em funcionamento no final de 2021, até com ampliação da população atendida, pelo que provam, sobretudo, o Termo de Recebimento Definitivo de Obra emitido pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Linhares/ES (peça 100), a divulgação e chamamento da Prefeitura para que os moradores solicitassem as ligações domiciliares (peça 102) e o Ofício 21/2022/SUEST-ES-FUNASA, no qual a Superintendência da Funasa no Espírito Santo, “após visita técnica (...), em setembro de 2021”, torna público o “parecer de aprovação às obras deste convênio, pois o sistema: Esgotamento Sanitário de Pontal do Ipiranga se encontra construído e operando, atendendo à sua respectiva comunidade; possuindo assim etapa útil”, “inclusive em proporção superior ao pactuado na avença” (peça 99).

17. Conforme o Contrato 190/2020, pelo qual a Prefeitura Municipal de Linhares/ES ajustou com uma nova empreiteira a expansão e conclusão do sistema de esgotamento, os valores aportados adicionalmente às obras (R\$ 10,56 milhões) correram “à conta de dotação orçamentária própria” do município, composta de “recursos ordinários” (fonte 100 – arrecadação tributária e transferências constitucionais).

18. Portanto, no que é de interesse dos cofres da União, não se pode dizer da permanência do apontamento inicial de dano ao erário, uma vez que a obra foi entregue sem implicar em despesas a mais de origem federal.

19. No que diz respeito à responsabilidade do ex-Prefeito Guerino Luiz Zanon, tenho divergência com as propostas no sentido de que as suas contas continuem, meramente, com o julgamento pela irregularidade, mesmo depois da supressão do débito (e também da multa, que não

pode ser repristinada, muito menos em sede recursal, como bem pontuado pelo Ministério Público junto ao TCU).

20. Através de um olhar apressado, parece lógica a culpa do recorrente pelo fato de ter o sistema de esgotamento ficado inoperante por cerca de duas décadas, como consequência da desobediência a itens especificados no projeto aprovado pela Funasa e subsequente deterioração das obras.

21. Não obstante, é preciso aprofundar o assunto para que a participação do ex-prefeito no acontecimento adverso possa ser devidamente medida.

22. Para começar, pelo que é discorrido no recurso de revisão, o Convênio 619/99 tinha uma relação de interdependência com o Convênio 827/2000 (Siafi 414318), outro ajuste firmado pela Funasa com a Prefeitura Municipal de Linhares/ES. Tal questão, verdadeiramente, foi pouco considerada nas deliberações precedentes.

23. De acordo com o Plano de Aplicação, o Convênio 619/99 previa a construção da Estação de Tratamento de Esgoto Sanitário, formada por três lagoas (Anaeróbica, Facultativa e de Maturação), e quatro Estações Elevatórias (peça 15, pág. 11, do TC 037.180/2011-8), enquanto o Convênio 827/2000 estabeleceu, de modo complementar, conforme o Plano de Trabalho, a execução das obras da Rede Coletora, Ligações Domiciliares e Linha de Recalque (peça 210, pág. 389, do TC 009.484/2016-7). Juntos, os dois convênios integralizariam o Sistema de Esgotamento Sanitário de Pontal do Ipiranga.

24. Ou seja, obviamente que as obras do Convênio 619/99 nunca poderiam “entrar em funcionamento” sozinhas, pois eram apenas parte do empreendimento. Por exemplo, não haveria como levar o esgoto à Estação de Tratamento (Convênio 619/99) sem haver uma Rede Coletora (Convênio 827/2000).

25. Entretanto, por motivos não inteiramente conhecidos – sabe-se apenas que os Convênios 619/99 e 827/2000 foram celebrados com uma diferença de 375 dias –, houve significativa defasagem, de mais de três anos, no término das obras de cada um dos ajustes: o primeiro deles teve o objeto recebido em 24/10/2001 (inf. à peça 28, pág. 27, do TC 037.180/2011-8), ao passo que o segundo, em 20/12/2004 (peça 213, pág. 231, do TC 009.484/2016-7).

26. Nesse intervalo de tempo, a Funasa realizou três vistorias nas obras já então concluídas do Convênio 619/99, que culminaram na aprovação da respectiva prestação de contas final, tanto do ponto de vista físico como financeiro, em 11/2/2003 (peça 15, pág. 28, do TC 037.180/2011-8).

27. Pelo Parecer Técnico s/nº, de 19/11/2002, a Funasa registrou o seguinte: “quanto aos aspectos técnicos de engenharia, o objeto pactuado foi atingido em 100%”; “os materiais, equipamentos adquiridos e serviços realizados são de boa qualidade”; execução “de acordo com o Plano de Trabalho”; “não houve impropriedades” na execução; “somos favoráveis à aprovação da prestação de contas, quanto aos aspectos técnicos e de engenharia”; “apesar da obra estar concluída, o sistema não está em carga (em funcionamento)” (peça 15, págs. 13/14, do TC 037.180/2011-8).

28. Já o Informe de Visita Técnica, de 20/6/2003, indicou o início de deterioração por falta de uso: “as Elevatórias e a Estação de Tratamento continuam sem estar em operação (em carga)”; “as Elevatórias estão todas funcionando, porém com aspecto de abandono, (...) com muita infiltração, com os painéis de comando elétrico de automação (...) já demonstrando deterioração por ação da maresia”; “as lagoas da Estação de Tratamento continuam vazias, apesar (...) da necessidade de enchê-las com água, para evitar que o fundo das mesmas viesse a fissurar e provocar futuras infiltrações”; “a Estação de Tratamento se encontra em estado de abandono total, com alguns trechos das canaletas de drenagem de águas pluviais desmornadas, fundo das lagoas com muitas fissuras, sem comportas de saída de efluente”; “para que o sistema construído possa entrar em operação será necessário recuperar o que foi (...) observado” (peça 15, págs. 21/25, do TC 037.180/2011-8).

29. Sem embargo, as recomendações sobre o problema da deterioração feitas pela Funasa foram todas seguidas pela Prefeitura, a teor do Informe de Visita Técnica, de 9/9/2003: “na ETE, as canaletas de drenagem de águas pluviais e o fundo das lagoas foram recuperados”; “foi iniciado o processo de enchimento das lagoas com água”; “com os serviços de recuperação que estão sendo realizados nas Elevatórias e na ETE, o sistema está pronto para entrar em carga” (peça 15, pág. 29, do TC 037.180/2011-8).
30. Mesmo com a última anotação de que “o sistema está pronto para entrar em carga”, pondera-se, mais uma vez, que isto estava adstrito ao grupo de obras do Convênio 619/99, visto que o empreendimento como um todo dependia da conclusão das etapas deixadas para o Convênio 827/2000, que só veio a ocorrer em 20/12/2004.
31. Veja-se que o segundo mandato do ex-Prefeito Guerino Luiz Zanon se encerrava apenas 11 dias depois, sendo plausível inferir que não houve tempo para se fazer a conexão entre os conjuntos de obras previstos nos dois convênios, a propiciar o funcionamento do sistema desde a coleta até o tratamento do esgoto.
32. Cabe mencionar que, da mesma forma que o Convênio 619/99, também o Convênio 827/2000 foi alvo de inspeção da Funasa, pouco antes do recebimento definitivo das obras, tendo o Parecer Técnico s/nº, de 26/11/2004, consignado que: “o convênio atingiu seu objetivo, portanto aprovamos a execução do mesmo, quanto aos aspectos técnicos de engenharia”; “as obras estão concluídas e devidamente vistoriadas”; “na data da nossa visita, apesar das obras estarem concluídas, o sistema ainda não estava em carga” (peça 212, págs. 137/141 do TC 009.484/2016-7).
33. Desse modo, a prestação de contas final do Convênio 827/2000 foi igualmente aprovada pela Funasa, em 18/8/2005 (peça 213, pág. 343, do TC 009.484/2016-7).
34. Pelo quadro apresentado, o ex-Prefeito Guerino Luiz Zanon, no encerramento da sua gestão, em 31/12/2004, dispunha de pareceres técnicos da Funasa que atestavam a boa execução das obras dos Convênios 619/99 e 827/2000 e tinha adotado as providências corretivas e preventivas da deterioração, faltando, em tese, somente a interligação das partes componentes para o funcionamento do sistema.
35. Se outros problemas de deterioração e falta de manutenção surgiram, conforme relatado no Laudo Pericial 19/2013, de 17/5/2013, do Ministério Público Federal, quase nove anos passados, tudo indica que foram depois que o recorrente saiu do comando da Prefeitura.
36. Efetivamente, não está evidenciada no processo a razão exata pela qual o Sistema de Esgotamento Sanitário de Pontal do Ipiranga não foi colocado em operação pela gestão sucessora. A suposta falta de declividade da Rede Coletora, que foi apontada como um dos principais entraves ao funcionamento do sistema, no ano de 2006, segundo declaração da ex-Diretora do Serviço Autônomo de Água e Esgoto reportada no Laudo Pericial, não condiz com os pareceres técnicos de aprovação dados pela Funasa, nem mesmo com o Relatório de Cumprimento do Objeto do Convênio 827/2000, assinado pelo próprio novo Prefeito (2005/2008) atestando a execução integral das obras em aderência às normas técnicas e ao projeto (peça 213, pág. 227, do TC 009.484/2016-7).
37. Ainda que as desconformidades com o projeto aprovado para as obras do Convênio 619/99, referidas no Laudo Pericial, possam ter sido suficientes para impedir a operação do sistema, não vejo como imputá-las ao ex-Prefeito Guerino Luiz Zanon. Não é razoável exigir do gestor que tivesse conferido o detalhamento de um sem-número de elementos de engenharia presentes no projeto em todos os seus níveis de caracterização, como a potência das eletrobombas e a resistência do concreto, que foram destacados no Acórdão 4185/2016-2ª Câmara como fundamento para a condenação, mas cujas divergências não vieram a ser identificadas sequer pelos engenheiros da Funasa.

38. Além do mais, na instrução da unidade técnica do TCU no TC 009.484/2016-7, consta a informação de que engenheiros do Município de Linhares/ES admitiram terem feito alterações nos projetos originais aprovados pela Funasa, sem o conhecimento do então Prefeito.

39. Ainda como atenuante de conduta, ou pelo menos como mostra de empenho na solução do imbróglio que se arrastou por muitos anos, o fato é que o recorrente Guerino Luiz Zanon, ao reassumir a gestão da Prefeitura para o período 2017/2020, foi quem ultimou as ações necessárias à entrega, enfim, do Sistema de Esgotamento Sanitário de Pontal do Ipiranga à população, como a formalização do Contrato 190/2020, que permitiu a derradeira conclusão do empreendimento.

40. A propósito, o sistema entrou em operação com expressiva ampliação da capacidade em relação aos quantitativos definidos nos Convênios 619/99 e 827/2000: a Rede Coletora passou de 3.287 metros para 12.337 metros. Fora isso, foi construído um emissário final de 410 metros, não compreendido nos projetos iniciais.

41. Como resultado de toda a análise, não havendo mais débito e estando assentes circunstâncias que excluem ou, no mínimo, diminuem a responsabilidade do ex-Prefeito Guerino Luiz Zanon pela inoperabilidade do sistema de esgotamento sanitário por longo tempo, dou provimento ao recurso de revisão, para que as contas do Convênio 619/99, objeto do atual processo, sejam julgadas regulares com ressalva.

42. Por oportuno, informo que a tomada de contas especial referente ao Convênio 827/2000 (TC 009.484/2016-7) foi arquivada em virtude do reconhecimento, à luz da Resolução TCU 344/2022, da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, porquanto houve o transcurso de mais de cinco anos entre a apresentação da prestação de contas (aprovada pela Funasa), em 4/3/2005, e a cientificação deste Tribunal quanto a possíveis irregularidades, por meio de representação do MPF autuada em 9/12/2011, nos termos do Acórdão 2465/2023-1ª Câmara (Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

43. Apenas a título de comentário, se não houvesse, no momento, o obstáculo estatuído pelo art. 18 da Resolução TCU 344/2022, as contas especiais do Convênio 619/99, aqui tratadas, também deveriam ser arquivadas por prescrição, uma vez que a prestação de contas foi feita em 5/11/2001 e aprovada pela Funasa, tendo o caso sido reaberto somente com a aludida representação do MPF.

44. Inclusive, o recorrente fez juntar aos autos duas sentenças judiciais (peças 120/122), ainda não transitadas em julgado, que entenderam pela prescrição no presente caso. De todo modo, considerando a proposta de regularidade com ressalva das contas, torna-se desnecessário o enfrentamento da questão prescricional.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator