

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado a Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde – Funasa no Estado de Pernambuco, tendo como responsáveis o Sr. João Eudes Machado Tenório (ex-prefeito de Pesqueira/PE) e a Construtora Vieira Ltda., decorrente da não aceitação da etapa de obra concluída no âmbito do Convênio 1426/2004 (peça 8), firmado entre aquela fundação e o município de Pesqueira/PE, no valor total de R\$ 87.770,00, cujo objeto era a execução de “sistema de esgotamento sanitário”.

2. Conforme visto no Relatório precedente, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação do ex-prefeito em razão da ausência de funcionalidade da parcela executada da obra em questão e por realizar pagamentos sem a devida execução dos serviços, ao passo em que a Construtora Vieira Ltda. foi chamada a se defender por “receber o pagamento por serviços não executados ou executados com falhas técnicas e/ou de qualidade” (peça 71).

3. Ante a revelia da empresa, a Unidade Especializada sugere o prosseguimento do processo e refuta as alegações de defesa do responsável, defendendo a não ocorrência da prescrição e afastando também a alegação acerca do aproveitamento útil de parcela da obra, sob o argumento de que não foi trazido qualquer elemento nesse sentido (peça 211). Diante disso, sugere, com o aval do Ministério Público junto ao TCU (peça 214), a irregularidade das contas e a condenação dos responsáveis ao pagamento do débito apurado nos autos, além de aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário.

4. Ao analisar com profundidade o desenrolar fático deste processo, observo que ele se insere naqueles casos complexos, e talvez limítrofes, de delimitação de responsabilidades entre prefeitos antecessores e sucessores, acrescido de alguma morosidade da própria Concedente, convergindo para o insucesso da avença. Nada obstante, tal contexto me leva, com as devidas vênias, a divergir das conclusões a que chegaram as instâncias pareceristas, conforme fundamentos fáticos e jurídicos adiante expostos.

5. O presente ajuste foi celebrado nos idos de 2004, mais precisamente em 12/12/2004, com a previsão de liberação de R\$ 79.923,36 por parte da Funasa e a aplicação de contrapartida de R\$ 7.846,64 pelo Município de Pesqueira/PE. Contudo, a liberação dos recursos sofreu expressivo atraso, o que motivou a celebração de termos aditivos de ofício, cuja previsão pactuada era autorizada somente para o exato período do atraso verificado (cláusula Décima Primeira, Subcláusula Primeira, peça 8). Com isso, o Convênio, cujo término era previsto para 12/06/2006, passou a ter sua vigência estendida unilateralmente pela Funasa para 10/2/2010 (peça 81), ultrapassando o mandato do Sr. João Eudes Machado Tenório (término em 31/12/2008), e com a prestação de contas prevista para ser apresentada até 60 dias após a referida data de vigência. Ressalte-se ter sido ajustado com a Prefeita sucessora um termo aditivo de readequação do objeto, para contemplar pequenas alterações no plano de trabalho (peça 83).

6. Desse modo, o primeiro repasse, de R\$ 36.969,36, somente veio a ocorrer em 30/12/2005 (peça 21), momento a partir do qual o Conveniente passou a adotar as providências administrativas a seu cargo. Em 21/2/2006, foi transferido novo valor de R\$ 31.969,00 (peça 24). O contrato para a execução das obras, de seu turno, foi celebrado em 10/2/2006 no valor total de R\$ 98.614,47 (peça 61).

6. As obras tiveram seu início e o então gestor prestou contas da 1ª parcela dos recursos em 26/4/2006 (peça 27), acompanhada de diversos documentos comprobatórios das despesas até então incorridas, a exemplo das seguintes (peças 28 a 39): Demonstrativo Consolidado da Execução das Despesas e Receitas; Relatório da Execução Físico-Financeira; Relação de Pagamentos; Relação de Bens Adquiridos/Serviços Executados; Comprovantes de Pagamentos; Notas de Empenho; Notas Fiscais; Boletins de Medição; Extratos e Conciliação Bancária; Recolhimento Previdenciário da obra; e Termo de homologação e adjudicação da licitação.

7. Referida documentação foi objeto de exame pela Concedente, bem como de vistorias constantes **in loco** nas obras, tendo retornado como pendência tão somente a constatação de que as obras estavam em bom andamento, porém a tubulação das redes coletoras e domiciliares havia sofrido alteração, consistente na sua execução em tubos de concreto simples de 200 e 300 mm, ao invés dos tubos de PVC de 100 e 150 mm previstos no plano de trabalho aprovado (peça 43). Tal alteração foi justificada pelo Conveniente (peça 45) e foi aceita pela Concedente (peça 46).

8. Novo Relatório de Visita **in loco** foi emitido pela Funasa em 16/4/2007 aprovando a prestação de contas parcial relativa à primeira parcela dos recursos transferidos, sem embargo de constatar a alteração do local previsto para a construção do sistema de tratamento, ponto que foi objeto de solicitação de esclarecimentos ao responsável (peças 47 e 48). A resposta da Prefeitura sobreveio em 4/9/2007 (peça 53), aduzindo que o novo local teria melhor topografia, facilidade de acesso e de manutenção, além de maior distância das residências, contudo, somente em 28/4/2008, após nova visita técnica, constatou-se o indeferimento dessa alteração (peça 54), prosseguindo o projeto com o local originariamente previsto. Nessa ocasião, foi atestada a execução de 57,06% da obra.

9. Com a apresentação da prestação de contas referente à 2ª parcela dos recursos transferidos (peças 60 a 70), a Funasa realizou nova análise da documentação comprobatória, baseada também nas vistorias anteriores, tendo concluído pela aprovação das contas parciais do Sr. João Eudes Machado Tenório, nos termos seguintes (peça 72):

“Tendo em vista o constante no Parecer Financeiro de nº 136 de 07/10/08 e Despacho da chefia da Asplan nº 657/08 de 25/09, e nos termos do parágrafo 1º do artigo 31 da Instrução Normativa 01/87-STN, aprovo a presente Prestação de Contas Parcial no valor de R\$ 69.677,98, sendo R\$ **63.938,36** correspondente a 100% dos recursos repassados pela FUNASA/MS que obtiveram boa e regular aplicação e que deverá ser dada baixa no SIAFI, R\$ 385,80 de rendimentos no mercado financeiro e R\$ 5.353,82 de contrapartida, restando um saldo de R\$ 2.178,07, sendo R\$ 27,00 de contrapartida e R\$ 2.151,07 de rendimentos do mercado financeiro para a próxima Prestação de Contas.” (grifo no original)

10. O responsável foi notificado dessa decisão em 7/10/2008, por meio do Ofício 3635/2008/ASPLAN/CORE/PE (peça 73). Veja-se que, mesmo após a aprovação da prestação de contas parcial de expressiva parcela dos recursos, ainda durante o mandato do Sr. João Eudes Machado Tenório, o qual sempre atendeu as diligências da Funasa com celeridade e com extensa documentação comprobatória, a Concedente não adotou providências para transferir a parcela final dos recursos, tendo se limitado a emitir, às vésperas do término da gestão do aludido responsável (10/12/2008), Relatório de Acompanhamento contendo apenas recomendações genéricas de necessidade de cumprimento da comandos da IN/STN 01/2004 e das Leis 9.452/1997 e 8.666/1993 (peça 73), sem que tais recomendações impedissem a continuidade das obras e o consequente repasse dos valores pactuados.

11. Sucederam-se a esse quadro novas prorrogações de ofício do ajuste, ante o atraso na liberação dos recursos reconhecido pela Concedente, sendo a primeira já no início do mandato da Prefeita sucessora (em 16/2/2009) e a segunda em 18/8/2009 (peças 77 e 81).

12. Outrossim, a gestão subsequente solicitou, em 20/8/2010, a prorrogação da avença até 30/11/2010 (peça 89), pedido esse que não obteve resposta positiva da Funasa, a qual entendeu por impedir o repasse do valor restante sob o fundamento de que as obras não estavam em execução e que faltava a construção do sistema de tratamento de esgoto (peças 91 e 92).

13. Nesse quadro fático, não há como vislumbrar na conduta do ex-prefeito, Sr. João Eudes Machado Tenório, a prática de qualquer ato desidioso ou irregular, seja doloso ou culposos, pois o que se extrai dos autos é que ele aplicou os recursos repassados em conformidade com o pactuado, tendo o empreendimento sofrido intensa fiscalização **in loco** por parte da Concedente, quase **pari passu** com a respectiva execução, e obtida a aprovação das contas parciais incidente sobre os recursos que lhe foram confiados. Registre-se, outrossim, que todos os esclarecimentos e justificativas a ele dirigidos sempre foram atendidos tempestivamente e a contento pelo responsável, de sorte que não há como

atribuir a não continuidade das obras exclusivamente a ele, pois enquanto houve o aporte de recursos pela Concedente, houve destinação escorreita por parte do então gestor, conforme evidenciam os documentos dos autos.

14. Perceba-se que a demora na execução não ocorreu por fato atribuível ao responsável, consoante admitido pela própria Funasa ao promover 4 (quatro) prorrogações de ofício do Convênio, sob fundamento de atraso na liberação das obras e do correspondente repasse.

15. Tais circunstâncias me conduzem à conclusão de impossibilidade de se atribuir ao gestor que efetivamente despendeu os recursos a responsabilidade pela não continuidade das obras, quando em seu mandato ele aplicou devidamente os valores que tinha sob sua disponibilidade e atendeu sempre diligentemente as requisições da Funasa, tendo a demora na liberação dos valores faltantes ocorrido por culpa da Concedente e ultrapassado o seu mandato, sendo que as obras estavam em condições de prosseguimento e inclusive em funcionamento precário por ocasião de sua sucessão. Por tais motivos, uma vez desconstituído o débito, entendo que a presente TCE deve ser arquivada, sem julgamento de mérito, por falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

16. Ademais, no tocante à responsabilização da empresa Construtora Vieira Ltda., observo que seu contrato foi firmado em 10/2/2006, com prazo de vigência de 4 (quatro) meses, sendo que o primeiro ato no sentido de incluí-la como responsável nesta TCE ocorreu tão somente em 30/6/2014 (peça 136), sem sucesso, tendo a primeira notificação válida sido feita por edital em 11/4/2016 (peça 150). Nessa ocasião, transcorridos quase 10 (dez) anos do fim de sua vigência contratual com o Município de Pesqueira/PE, não vejo como alçá-la tão tardiamente à condição de responsável nos autos, pois vige para ela a prescrição quinquenal de seus atos, contada a partir da cessação de suas obrigações contratuais e/ou das irregularidades que lhe foram imputadas, ou seja, novembro de 2006 (data dos últimos recebimentos à conta do contrato).

17. De seu turno, importa frisar que as prorrogações de ofício do convênio não têm o condão de estender o prazo contratual de que foi signatária com o Município e, conseqüentemente, de seu dever legal de responder perante a União acerca dos valores que lhe foram pagos pela contraprestação de serviços prestados há mais de 5 (cinco) anos antes de seu chamamento válido nos autos.

18. Nesse sentido, eventual demanda administrativa em face da empresa estaria prescrita, sob o viés da Resolução/TCU 344/2022, visto que instada a se manifestar mais de 5 anos após os atos irregulares que lhe foram imputados, sem que houvesse, nesse intervalo, sequer a cogitação de que ela seria responsável por irregularidade ensejadora de dano ao erário.

19. Com essas considerações, renovando as vênias às instâncias pareceristas, entendo que a presente TCE deve ser arquivada, sem julgamento de mérito, por falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno/TCU.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de janeiro de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator