

Proc. TC-009.883/2015-0
Tomada de Contas Especial
Pedido de Vista

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007, celebrado entre o Ministério das Cidades – representado pela Caixa Econômica Federal (CEF) – e o Município de Parintins/AM, tendo por responsáveis os Senhores Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, prefeitos municipais nos períodos de 2005-2008 e 2009-2012, o primeiro, e 2013-2016, o segundo.

2. Vêm os autos a este Gabinete em razão do pedido de vista formulado por esta representante do Ministério Público na Sessão Ordinária da Segunda Câmara do TCU, ocorrida em 29/03/2016, com vistas a analisar a proposta ofertada pela Unidade Técnica (peças 24/25) – a qual obteve a anuência do membro do Ministério Público que oficiou no feito (peça 23) – especificamente no que toca à quantificação do prejuízo aos cofres federais e à atribuição de responsabilidades pela recomposição dos cofres federais, tendo em vista o contexto fático que envolve o processo *sub examine*.

3. O ajuste em discussão tinha por objeto a execução de obras de modernização e ampliação do sistema de abastecimento de água daquele município, com valor total estimado de R\$ 9.373.284,21, sendo R\$ 8.899.600,00 de recursos federais e o restante de contrapartida municipal. Para a execução das obras e serviços de engenharia, foi contratada a empresa Tercom Terraplenagem Ltda., por R\$ 9.185.818,53.

4. Durante a gestão do Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia, foi repassada à conta corrente vinculada ao ajuste a importância de R\$ 5.313.061,20, entre 02/10/2009 e 21/08/2012. Desse montante, foram desbloqueados R\$ 4.840.381,88 para pagamento de serviços e obras realizadas, após prévias vistorias pela equipe de engenharia da CEF. Remanesceram, assim, na conta vinculada R\$ 472.679,32, acrescidos dos rendimentos financeiros no período, que, por não terem sido desbloqueados para fins de pagamento de serviços, não compõem eventual débito a ser imputado aos responsáveis.

II

5. Após exame dos elementos constantes dos autos, entendemos plausível o entendimento da Secex-AM e do douto Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé acerca da responsabilidade solidária de ambos os gestores pelos danos causados à União em virtude da não conclusão das obras pactuadas no âmbito do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007.

6. Com efeito, o Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia – gestor que celebrou a avença e geriu todos os recursos aplicados nas ditas obras –, conquanto tenha alegado em sua defesa que os trabalhos encontravam-se em andamento ao fim de seu mandato, em 31/12/2012, não logrou êxito em coligar aos presentes autos evidências aptas a comprovar tal assertiva.

7. Conforme se verifica dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia que constam da peça 1, pp. 94-142, as obras foram iniciadas em 06/10/2009 e, no período dos vinte meses subsequentes (até 03/08/2011), foram objeto de seis inspeções da CEF para avaliar o estágio de execução de obras, com vistas à liberação de recursos – as vistorias posteriores (em 14/11/2011 e 1.º/08/2012) visaram apenas a atestar a realização de serviços do Trabalho Técnico Social.

8. Sem embargo, diante do intervalo médio de cerca de três meses entre cada uma das seis vistorias para verificação de obras e serviços de engenharia, causa estranheza o hiato de cerca de

dezessete meses sem que tenham sido realizadas medições nas obras, questão para a qual o gestor não apresentou os devidos esclarecimentos.

9. Tampouco podem prosperar as alegações de defesa apresentadas pelo prefeito sucessor, Senhor Carlos Alexandre Ferreira Silva, no sentido de que não havia disponibilidade de recursos para dar andamento às obras, e de que as obras executadas estariam eivadas de graves irregularidades que desaconselhavam seu seguimento.

10. Anota-se que, por se tratar de contrato de repasse em vigor, havia dotações orçamentárias federais e municipais asseguradas para a execução das obras faltantes. Ademais, os diversos Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento (RAE) emitidos pela CEF, a par de terem consignado a boa qualidade das obras executadas, trazem registros desabonadores apenas quanto aos atrasos no ritmo dos trabalhos e à necessidade de ajustes nos projetos para indicar as alterações de localização dos poços. Tais falhas, por si só, não têm a gravidade alegada pelo gestor para justificar a não continuidade das obras (peça 1, pp. 96-98, 102-104, 108-112, 116-118, 122-124, 128-130).

11. Diante disso, como as alterações do gestor não se fizeram acompanhar dos devidos elementos probatórios, não há como afastar sua responsabilidade no caso vertente.

12. Resta, portanto, configurada conduta omissiva de ambos os gestores em adotar as providências administrativas ou judiciais cabíveis com vistas a dar andamento às obras em comento. Frise-se, ainda, que, diante da materialidade dos valores já aplicados nas multicitadas obras, a omissão do prefeito sucessor constitui falha relevante o suficiente para configurar sua responsabilidade em face de recursos que não foram por ele geridos, uma vez que a decisão injustificada de não dar prosseguimento às obras implica a inutilidade dos serviços executados, com o conseqüente desperdício dos recursos financeiros aplicados.

III

13. Sob a perspectiva da ocorrência de lesão ao erário, há que se ter em conta que a liquidação das despesas no âmbito de contratos de repasse ocorre mediante vistoria **in loco** pela CEF, para atestar a regularidade dos serviços executados em relação ao projeto técnico de engenharia aprovado. Somente os valores dos serviços aprovados pela CEF são desbloqueados na conta vinculada, para posterior pagamento às empresas executoras. Não há que se falar, portanto, em pagamento por serviços não executados, ou executados em desconformidade com o planejado.

14. Nessa esteira, a conclusão pela ocorrência de prejuízo ao erário pressupõe a demonstração de que os serviços pagos são inservíveis à comunidade. Ainda que o objeto pactuado não venha a ser concluído, em prejuízo à consecução plena dos objetivos almejados com a celebração da avença, impende avaliar se há funcionalidade e utilidade no que foi executado, de modo a configurar desvio de objeto, falha que não enseja a imputação de débito.

15. Vale frisar, ainda, que a funcionalidade e a utilidade da parcela implantada devem ser aferidas pelo concedente, não havendo que se cogitar de inversão do ônus da prova em face do conveniente, ante a reduzida eficácia probatória de documentação que venha a ser por ele produzida na busca de demonstrar que as obras e serviços implantados foram de fato aproveitadas, em benefício para a comunidade.

16. Dito isso, ressaltamos que o projeto aprovado no bojo do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007 consistia da ampliação do sistema de abastecimento de água do município de Parintins/AM, tendo sido prevista a interligação das novas unidades às unidades do sistema já existente (peça 1, pp. 26-30). O incremento nas vazões captadas de água subterrânea adviria da implantação de poços tubulares profundos, em acréscimo aos já existentes, bem como das respectivas tubulações adutoras. Também foi previsto aumento da capacidade de reservação do sistema, com a reforma e construção de quatro reservatórios de água. Previu-se, ainda, a implantação de casas de cloração, de rede de distribuição de água em tubos de PVC – cujo quantitativo incluiu a substituição de redes deterioradas de ferro fundido em áreas já atendidas –, além de ligações domiciliares.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

17. Nesse contexto, releva assinalar que a última medição das obras e serviços de engenharia realizados registra a execução de percentuais superiores a 97% para diversas estruturas do sistema, a exemplo dos poços tubulares profundos (e respectivos abrigos), elevatória de água e muros de proteção em alvenaria (peça 1, pp. 126-130). Tais níveis de execução autorizam inferir que as obras em comento foram concluídas, a menos de glosas de serviços de pequena monta, sendo razoável admitir que têm funcionalidade e utilidade, ante a possibilidade de que tenham sido efetivamente integradas ao sistema de abastecimento de água existente e operativo no município. Por razão análoga, à falta de informações específicas, não há como presumir a ausência de serventia dos quantitativos aprovados de rede de distribuição e ligações domiciliares, bem assim dos serviços realizados a título de Trabalho Técnico Social.

18. Em função do exposto, e à luz do art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno do TCU – que estabelece que, havendo débito, sua apuração deve assegurar que o valor a ser cobrado não excede o real valor devido –, entendemos que a proposta de se imputar débito em valor equivalente ao total dos recursos federais aplicados carece da necessária fundamentação fática.

19. Nesse contexto, afigura-se medida salutar para o deslinde do processo a realização, pela CEF, de vistoria **in loco** com vistas à emissão de parecer técnico indicativo de quais obras e serviços executados foram efetivamente integrados ao sistema de abastecimento de água existente, resultando em benefícios à população local, atentando-se para que se busque registrar a situação dos fatos à época da atuação dos gestores.

20. Sopesando-se, contudo, os custos e limitações associados a tal medida preliminar, sugerimos, em caráter sucessivo, que o débito apurado nestes autos tome por base apenas os valores despendidos na execução dos reservatórios, cujos percentuais de execução impedem, por dedução lógica, que sejam considerados funcionais. Esses valores somam R\$ 1.451.326,44, conforme apresentado no quadro abaixo, o que corresponde a 28,75% do valor total das obras e serviços aprovados pela CEF (R\$ 5.048.115,99, peça 1, p. 126).

	Valor total acumulado (R\$)
Construção de reservatórios:	1.451.326,44
- Semienterrado V = 500 m ³ (setores I-A, I-B e I-C, 87,56% executado)	282.041,15
- Elevado V = 450 m ³ (setores I-A, I-B e I-C, 42,62% executado)	639.654,75
- Elevado V = 300 m ³ (setor II, 45,04% executado)	185.423,60
- Elevado V = 300 m ³ (setores III-A e III-B, 41,80% executado)	344.207,54

21. Cabível, ainda, imputar débito relativo aos serviços preliminares, na proporção dos valores referentes às glosas dos reservatórios (R\$ 89.185,66 = 28,75% de R\$ 310.212,48, valor total pago a título de serviços preliminares).

22. Nessa linha de entendimento, e fazendo incidir sobre o montante total do débito apurado a proporcionalidade entre recursos federais e municipais ajustada no âmbito do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007, de 95%, obtém-se o valor de R\$ 1.463.486,50, referenciado, por simplificação e em benefício dos responsáveis, às datas dos quatro últimos desbloqueios de recursos para pagamento de obras e serviços de engenharia, na forma do quadro seguinte.

Data de ocorrência	Valor dos pagamentos realizados	Valor dos pagamentos impugnados
22/02/2011	R\$ 445.210,98	R\$ 257.573,28
15/03/2011	R\$ 302.644,43	R\$ 302.644,43
02/05/2011	R\$ 456.482,56	R\$ 456.482,56
16/08/2011	R\$ 446.786,23	R\$ 446.786,23

IV

23. Diante das considerações ora expendidas, esta representante do Ministério Público, com as vênias de estilo por divergir parcialmente das propostas constantes dos autos, entende não estar devidamente evidenciada a ocorrência de dano ao erário federal em valor equivalente à integralidade dos recursos aplicados nas obras objeto do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007.

24. Nesse sentido, sugerimos ao eminente Relator que diligencie à CEF para que, mediante vistoria **in loco**, emita parecer técnico indicativo das obras e serviços executados que tenham sido integrados ao sistema de abastecimento de água existente no município de Parintins/AM, com benefício à comunidade. Sucessivamente, caso entenda inconveniente ou inoportuna tal medida preliminar, pugnamos que o débito a ser imputado aos responsáveis, em solidariedade, seja no montante original de R\$ 1.463.486,50, advindo da não conclusão das obras dos reservatórios de água, em observância ao disposto no art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público, 18 de julho de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral