TC 011.984/2015-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Parintins/AM

Responsável: Carlos Alexandre Ferreira Silva– CPF 407.326.492-34 e Frank Luiz da Cunha Garcia – CPF 235.150.072-53

Advogado ou **Procurador**: Juarez Frazão Rodrigues Junior OAB/AM 5851 (peça 11); Antônio das Chagas Ferreira Batista OAB/AM 4.177; Ênia Jéssica da Silva Garcia OAB/AM 10.416; Adrimar Freitas de Siqueira, OAB/AM 8.243; Diogo de Mendonça Melim, OAB/DF 35.188, OAB/AM 7.306; Fabrícia Taliéle Cardoso dos Santos OAB/AM 8.446 (peça 13); Eurismar Matos da Silva OAB/AM 9.221 (peça 23).

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, em cumprimento ao Acórdão 854/2014 - TCU - 1ª Câmara (TC 038.236/2012-5, Relator: Augusto Sherman), em desfavor dos Srs. Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestão 2013-2016) e Frank Luiz da Cunha Garcia, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 233.240-15/2007 (Siafi 614649), celebrado com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal (peça 1, p. 56-68).

2. O mencionado ajuste teve por objetivo a execução de urbanização de assentamentos precários no município de Parintins/AM, com a construção de 131 unidades habitacionais no Loteamento Paschoal Alágio e 131 unidades habitacionais em lotes pulverizados em bairros diversos do município.

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na cláusula quarta do Contrato de Repasse 233.240-15/2007, foi previsto o valor de R$ 5.250.000,00, sendo R$ 5.000.000,00 para a concedente (conhecida como contratante no termo) e R$ 250.000,00 a título de contrapartida.

4. Os recursos federais foram repassados à conta corrente vinculada ao ajuste no montante de R$ 2.720.000,00, dos quais, foram desbloqueados o total de R$ 2.501.292,87, conforme quadro abaixo, elaborado com as informações da peça 1, p. 160:

Data desbloqueio	Repasse
5/3/2010	R$ 459.749,76
27/5/2010	R$ 475.570,06
29/12/2010	R$ 64.680,18
14/3/2011	R$ 288.089,98

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57711799.

4/4/2011	R$ 250.410,02
5/5/2011	R$ 222.303,10
24/6/2011	R$ 274.035,02
28/7/2011	R$ 400.072,75
27/12/2011	R$ 6.340,00
27/4/2012	R$ 11.700,00
6/8/2012	R$ 32.522,00
13/12/2012	R$ 15.820,00
TOTAL	**R$ 2.501.292,87**

5. Conforme instrução anterior, após devidamente citados, os Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira de Silva apresentam suas alegações de defesa, cuja análise sugeriu o encaminhamento a seguir, em síntese (peça 19):

5.1 julgar regulares as contas Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva (atual gestor), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-se lhe quitação plena;

5.2 julgar irregulares as contas do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia (prefeito entre 2005 e 2012), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. O Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, do Ministério Público junto ao TCU, entretanto, entendeu que (peça 22):

6.1 esse encaminhamento não merece prosperar, haja vista que os elementos constantes dos autos indicam que o valor desbloqueado se mostra compatível com a execução parcial (49,40%) constatada no Relatório de Acompanhamento – RAE de 1/8/2012, relativo à vistoria *in loco* realizada pela CAIXA, razão pela qual não pode ser imputada responsabilidade ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia pela não conclusão do objeto contratado;

6.2 pode-se cogitar da prática de ato ilegítimo e antieconômico pelo Sr. Carlos Alexandre Ferreira da Silva, devido sua inércia em retomar a execução do contrato de repasse, o que pode ensejar eventual aplicação de multa ao responsável, sendo necessário ouvi-lo em audiência, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

7. Ante essas considerações propôs-se (peça 22):

7.1 a) promover a audiência do Sr. Carlos Alexandre Ferreira da Silva para que apresente suas razões de justificativa em face do não cumprimento do Contrato de Repasse 233.240-15/2007, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parintins/AM e a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, com vistas à continuidade das obras não concluídas na gestão anterior;

7.2 b) caso não seja adotada a medida preliminar sugerida na alínea anterior, em atenção ao disposto no art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, julgar regulares as contas dos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, dando-lhes quitação.

8. Em seu Despacho, o Ministro Relator, Marcos Bemquerer Costa, viu, no que concerne a obras inacabadas, como total desperdício de recursos públicos o gasto com obras que não proporcionam qualquer benefício à comunidade, sendo que no caso em questão a execução de 49,40% do objeto pactuado não foi suficiente para cumprir plenamente os objetivos propostos, contudo, é possível que, pelo menos em parte, tenha havido aproveitamento da parcela executada (peça 25).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57711799.

9. Continua em seu Despacho mencionando que não é possível determinar a data de vigência, haja vista que as informações disponíveis na internet, a respeito do ajuste, indicam que ele está em vigor, e, portanto, haveria possibilidade de ser dada continuidade às obras em foco (peça 22).

10. Por fim, determina que os presentes autos sejam restituídos à Secex/AM, a fim de que realize diligência junto à Caixa Econômica Federal, para que apresente, no prazo de trinta dias:

10.1 qual a vigência do Contrato de Repasse 233.240-15/2007; e, caso esteja vigente, se há a possibilidade de retomada das obras no âmbito desse ajuste; e, caso não esteja, se houve devolução de saldo da conta corrente vinculada ao ajuste;

10.2 se houve aproveitamento de parte dos serviços executados e, caso afirmativo, em qual percentual/valor;

10.3 se existiram pendências do convenente que impediram o desbloqueio dos recursos para a continuidade da obra; e, se sim, quais foram e em que documento foram registradas.

EXAME TÉCNICO

11. Em atendimento ao Despacho do Relator, Ministro Marcos Bemquerer Costa, foi promovida a diligência junto à Caixa Econômica Federal, mediante o Ofício 3148/2016-TCU/SECEX-AM, datado de 13/12/2016, solicitando as informações previstas no Despacho (peça 26):

12. Em atendimento à diligência a Caixa Econômica Federal encaminhou o expediente da peça 27, informando que (peça 27):

12.1 Para o item "a" da diligência (p. 1):

> O Termo de Compromisso 0233240-15 teve sua vigência prorrogada para 23/11/2017, pois ainda não se tinha um posicionamento de julgamento da TCE. Quanto a retomada da obra, após diversas tratativas com o Tomador, não houve êxito para que desse continuidade, porém em reunião como o novo Gestor eleito, este afirmou que tem interesse em fazer uma nova análise para possível retomada do empreendimento. Não houve devolução do saldo da conta vinculada

12.2 Para o item "b" (p. 2):

> Houve aproveitamento de parte dos serviços, relativo às casas vinculadas ao contrato e que eram pulverizadas, tendo sido entregues 28 Unidades Habitacionais pulverizadas. Cada uma no valor de R$17.373,27, totalizando R$ 486.451,56. Este valor corresponde a um percentual relativo ao valor de investimento do contrato de 9,26% (VI R$ 5.250.000,00);

12.3 Para o item "c" (p. 2-3):

> Decorrente das pendências do Convenente que impediram o desbloqueio dos recursos, o Tomador informou que paralisou a obra, razão pela qual solicitamos por meio de diversos ofícios (anexos) e reuniões, manifestação quanto a continuidade da execução do objeto, bem como alertando que a paralisação da obra era passível de instauração de Tomada de Contas Especial. Em setembro/2013, o Tomador informou por meio do Ofício n° 090/2013-PMP/SEFIN/CONVÊNIO (anexo) que a empresa contratada apresentou distrato e que a prefeitura estaria fazendo a reprogramação da meta devido a defasagem dos preços e verificando qual o percentual de redução, porém as tratativas de reprogramação não avançaram, tendo sido necessária a instauração da TCE.

13. Constam ainda do expediente os vários ofícios encaminhados pela CAIXA ao então Prefeito Municipal, Sr. Frank Luis da Cunha Garcia, solicitando informações sobre o andamento da obra e alertando sobre a possibilidade de abertura de Tomada de Contas Especial, de agosto de 2012 a setembro de 2013 (peça 27, p. 3-7).

14. Em resposta a um dos ofícios mencionados acima a ex-Prefeito, Carlos Alexandre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57711799.

Ferreira Silva, informa que a empresa "apresentou Distrato o qual a Prefeitura aceitou e está publicando e organizando novo Processo Licitatório. A Prefeitura está fazendo a Reprogramação da Meta, devido à defasagem dos preços e verificando qual o percentual de redução" (peça 27, p. 8).

Análise

15. Em relação a resposta apresentada quanto ao item "a", informa a CAIXA que a vigência foi prorrogada até 23/11/2017, pois ainda não se tinha um posicionamento de julgamento da TCE.

16. Entende-se que essa é uma prática de mera formalidade por parte da CAIXA, em razão do disposto no art. 38, § 3º, da IN 01, de 15 de janeiro de 1997, que aplica-se por analogia ao presente caso:

> § 3º Enquanto perdurar a tramitação da Tomada de Contas Especial, na forma da legislação específica, a vigência do convênio a que a TCE se referir deve ser mantida ativa, de ofício, pelo concedente.

17. Observa-se que nos termos do art. 37, dessa Instrução Normativa, a "rescisão do convênio, na forma do artigo anterior, enseja a instauração da competente Tomada de Contas Especial", ou seja, a instauração da TCE depende da rescisão prévia, sendo esse o ato que põe fim ao ajuste, antes que seu prazo de vigência tenha extrapolado.

18. Esse entendimento da CAIXA, entretanto, já poderia estar superado, em razão do Acórdão 2528/2016-TCU-1ª Câmara, item 9.5.1, que teve como Relator, o Ministro Benjamin Zymler:

> *9.5. dar ciência à Caixa Econômica Federal para que:*
>
> *9.5.1. atente para o fato de que a instauração de TCE não constitui motivo para fundamentar a prorrogação automática de vigência dos ajustes celebrados como representante da União, cabendo o prolongamento do acordo, desde que se vislumbre, no caso concreto, a possibilidade real de correção das irregularidades e se explicite a devida motivação, sempre com foco no interesse público*

19. Também em relação ao item "a", a informação da existência de interesse do novo gestor em fazer uma nova análise para retomar o empreendimento, entende-se sem propósito no momento, pois o ajuste encontra-se rescindido. As obras objeto do presente contrato de repasse até poderão ser reiniciadas, porém dependerão da assinatura de um novo ajuste.

20. Quanto às informações apresentadas em relação ao item "b", de que houve aproveitamento de 28 unidades habitacionais, totalizando o valor de R$ 486.451,56, essas serão consideradas para efeito de cálculo do valor do dano causado ao erário.

21. Com relação ao item "c", informa que existiram pendências do convenente que impediram o desbloqueio, sem entretanto declarar quais seriam essas pendências e em que documentos foram registradas, conforme pedido na diligência.

22. Informa também que paralisou a obra e solicitou por meio de diversos ofícios e reuniões, manifestação quanto a continuidade da execução do objeto.

23. Verifica-se, nos anexos apresentados, que o Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia foi solicitado a se manifestar em relação ao andamento da obra por meio de ofícios expedidos em agosto e outubro de 2012, quase no final do mandato do então prefeito (peça 27, p. 3-4).

24. Outros 3 ofícios foram encaminhados ao Prefeito sucessor nos meses de janeiro, junho e setembro de 2013. Em 12 de setembro de 2013, por meio do ofício 090/2013-PMP/SEFIN/CONVÊNIO, o Prefeito informou à CAIXA que a Prefeitura de Parintins teria feito o distrato com a empresa executora das obras e que estava "fazendo a Reprogramação da Meta, devido à defasagem dos preços e verificando qual o percentual de redução".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57711799.

25. Verifica-se nos presentes autos que o Contrato de Repasse 0233.240-15/2007 foi assinado em 14/12/2007 (peça 1, p. 68), prevendo em seu cronograma a execução dos serviços de engenharia no prazo de seis meses (peça 1, p. 34 e 38). Posteriormente o contrato teve mais quatro aditivos ainda na gestão do prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia (peça 1, p. 72-80), tendo última prorrogação ocorrido em 23 de novembro de 2012.

26. Com base na verificação do item anterior pode-se afirmar que o andamento das obras sempre foi muito lento, pois as mesmas eram para estar concluídas no meio do ano de 2008, no mandato do Sr. Frank Luiz Garcia, entretanto passaram-se mais de quatro anos e meio, ainda na gestão dessa responsável, que foi reeleito para o período de 2009-2012, sem que tenham sido executadas de forma satisfatória e eficaz.

27. Dessa forma, considera-se que a interveniente Caixa Econômica Federal, por intermédio de seus responsáveis, agiu de forma negligente em relação ao Contrato de Repasse 0233.240-15/2007, em desacordo com os princípios administrativos da impessoalidade, moralidade e eficiência, além de desrespeitar o item 3.1, alínea "a" c/c item 3.2, alínea "a", da Cláusula Terceira, do termo ajustado.

28. A frequente prorrogação de prazos dos termos de convênios, contratos de repasse e termos de compromisso, por vários períodos e sem motivação explicita, tem sido frequente junto aos órgãos repassadores de recursos no Brasil. Essa prática tem como consequência, na maioria dos casos, a não conclusão das obras e um elevado prejuízo aos cofres públicos e aos cidadãos, que ficam sem receber os benefícios esperados.

29. Conforme instrução anterior (peça 19), foram analisadas as citações dos ex-Prefeitos, Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, pela importância de R$ 2.501.292,87, que concluiu pela rejeição das alegações do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia e acolhimento das alegações do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva.

30. Ratifica-se essa conclusão, pois entende-se que a totalidade dos recursos repassados ocorreram na administração do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, que teve exatamente 5 anos para executar o objeto do ajuste, e no final desse período não realizou nem metade do que foi ajustado.

31. Verifica-se nos autos, o último Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), inspeção n. 5, de junho de 2012, apontando que o valor das obras realizadas foi de R$ 2.593.630,85 (concedente + contrapartida), correspondente ao percentual de 49,40% (peça 1, p. 116).

32. Verifica-se entretanto, na resposta da CAIXA à diligência, que houve aproveitamento, relativo às casas vinculadas ao contrato, tendo sido entregues 28 Unidades Habitacionais pulverizadas, cada uma no valor de R$17.373,27, totalizando R$ 486.451,56. Essa informação deixa claro que embora tenha sido executado pela contratada o valor de R$ 2.593.630,85, houve o aproveitamento de apenas R$ 486.451,56, sendo a diferença, de serviços realizados, que não atendem aos objetivos do contrato, e portanto sem benefício à população.

33. O valor aproveitado pela CAIXA corresponde a 18,76% do total dos valores repassados (486.451,56/2.593.630,85). Considerando o valor dos recursos federais repassados, de R$ 2.501.292,87, esse percentual corresponde a importância de R$ 469.242,54. Dessa forma o valor do dano apurado, considerando as informações apresentadas pela CAIXA, é de R$ 2.032.050,33 (2.501.292,87 – 469.242,54).

34. Observa-se que o Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia foi citado pela importância de R$ 2.501.292,87, tendo suas alegações de defesa rejeitadas na análise realizada na instrução da peça 19. Considerando que o valor do dano apurado nesta instrução é menor do que o valor já citado, não será necessária nova citação, pois trata-se da mesma ocorrência.

35. Entretanto, deve-se ajustar o quadro com os valores repassados, com a exclusão do valor aproveitado pela CAIXA, sendo esse valor, excluído dos primeiros repasses, por ser mais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57711799.

favorável ao responsável em relação à correção dos mesmos, conforme apresenta-se abaixo:

Data desbloqueio	Repasse
5/3/2010	R$ 0,00
27/5/2010	R$ 466.077,28
29/12/2010	R$ 64.680,18
14/3/2011	R$ 288.089,98
4/4/2011	R$ 250.410,02
5/5/2011	R$ 222.303,10
24/6/2011	R$ 274.035,02
28/7/2011	R$ 400.072,75
27/12/2011	R$ 6.340,00
27/4/2012	R$ 11.700,00
6/8/2012	R$ 32.522,00
13/12/2012	R$ 15.820,00
TOTAL	**R$ 2.032.050,33**

Valor corrigido até 4/6/2017 (com juros): R$ 3.539.889,64

36. Na instrução anterior foram acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, razão pela qual foi proposto que suas contas fossem julgadas regulares, dando-se quitação ao responsável.

37. Concorda-se com esse posicionamento, haja vista que a totalidade dos recursos foi movimentada integralmente na administração do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, antes do início de seu mandato de reeleição, quando teve precisamente 5 anos para executar o contrato, que estabelecia um prazo de realização das obras em seis meses.

38. Considera-se que o prefeito sucessor, Sr. Carlos Alexandre, teria bastante dificuldade de dar continuidade às obras, devido principalmente à inflação e a elevação dos custos de materiais e mão de obra, que constantemente aumentam acima desse indicador.

39. Dessa forma, considera-se que as justificativas apresentadas pela CAIXA em atendimento à diligência podem ser utilizadas na diminuição do valor do débito atribuído ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, haja vista o aproveitamento de parte das obras de construção das unidades habitacionais por parte da empresa pública, sem, entretanto, modificar as propostas de julgamento das contas estabelecidas na instrução anterior

CONCLUSÃO

40. Em face da análise promovida nos itens 30 a 39, da seção "Exame Técnico", propõe-se que sejam mantidas as propostas de julgamento das contas dos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, contidas na instrução anterior (peça 19), diminuindo-se, entretanto, o valor do débito atribuído ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, que deve passar de R$ 2.051.292,87 para R$ 2.032.050,33, haja vista a justificativa apresentada pela CAIXA, do aproveitamento de algumas unidades habitacionais, no valor de R$ 469.242,54.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva – CPF 407.326.492-34, dando ao mesmo a quitação plena;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57711799.

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia – CPF 235.150.072-53, ex-prefeito de Parintins/AM nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data desbloqueio	Repasse
5/3/2010	R$ 0,00
27/5/2010	R$ 466.077,28
29/12/2010	R$ 64.680,18
14/3/2011	R$ 288.089,98
4/4/2011	R$ 250.410,02
5/5/2011	R$ 222.303,10
24/6/2011	R$ 274.035,02
28/7/2011	R$ 400.072,75
27/12/2011	R$ 6.340,00
27/4/2012	R$ 11.700,00
6/8/2012	R$ 32.522,00
13/12/2012	R$ 15.820,00
TOTAL	**R$ 2.032.050,33**

Valor corrigido até 4/6/2017 (com juros): R$ 3.539.889,64

c) aplicar ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia – CPF 235.150.072-53, ex-prefeito de Parintins/AM nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Amazonas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/AM, 1ª DT, em 4/7/2017.
(assinado eletronicamente)

José Flávio Lima Coêlho
AUFC – Mat. 3466-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57711799.