

TC 009.883/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de Parintins/AM

Recorrente: Frank Luiz da Cunha Garcia (CPF 235.150.072-53) e Carlos Alexandre Ferreira Silva (CPF 407.326.492-34)

Advogado: Ana Lúcia Salazar de Souza (OAB/AM 7.173) e Eurismar Matos da Silva (OAB/AM 9.221), procuração e-tcu - Aba: Representações Legais.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Contrato de repasse assinado com o Ministério das Cidades e a interveniência da Caixa Econômica Federal. Execução de parte do objeto, a qual, de acordo com os pareceres da Caixa, não apresenta qualquer funcionalidade. Considerações sobre possível aproveitamento das estruturas executadas, após pedido de vistas formulado pelo MP-TCU. Irregularidade das contas, com débito e multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Recurso de reconsideração. Provimento para um e provimento parcial para outro.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração (peças 37-37/45) interpostos por Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva contra o Acórdão 9914/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 32).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1 julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c da Lei n. 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e 210, do Regimento Interno/TCU, irregulares as contas dos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva;

9.2 condenar, solidariamente, os Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Quadro anexo à peça 32

9.3 aplicar aos responsáveis a seguir indicados as multas previstas nos seguintes dispositivos legais, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.3.1 ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, a multa objeto do art. 57 da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

9.3.2 ao Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva: 9.3.2.1 a multa do art. 57 da Lei n. 8.443/1992, no importe de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); 9.3.2.2 a multa do art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

9.4 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5 autorizar a cobrança judicial das dívidas dos responsáveis, caso não atendidas as notificações, nos termos da Lei n. 8.443/1992, art. 28, inciso II;

9.6 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, ante a não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse CR-238.132-11/2007 e aditivos (peça 1, p. 58-72, 76, 80, 82, 84, 86, 88, 90 e 92), celebrado entre o Ministério das Cidades e o Município de Parintins/AM, com a interveniência da Caixa, tendo por objeto “a execução de modernização e ampliação do sistema de abastecimento de água, no Município de Parintins/AM”, conforme o plano de trabalho (peça 1, p. 24-38).

2.1. Foram responsabilizados os ex-gestores Frank Luiz da Cunha Garcia, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito e sucessor (gestão 2013-2016). Ao gestor sucessor foi atribuída a responsabilidade pela não continuidade da obra, considerando a Súmula 230 desta Corte de Contas.

2.2. Concluiu-se pela não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 238.132-11/2007 dadas as evidências de não conclusão integral do objeto pactuado entre as partes, e em decorrência pela não comprovação da boa e regular aplicação dos valores desbloqueados e repassados ao Município de Parintins/AM.

2.3. Embora o voto faça referência ao Relatório de Acompanhamento – RAE, de 1/8/2012 (peça 1, p. 140-142), que trata de vistoria **in loco** realizada no objeto do Contrato de Repasse, no qual se consignou a execução de 54,70% do objeto pactuado, entendeu-se que o percentual executado não pode cumprir com os objetivos previstos no plano de trabalho, não gerando o benefício social esperado. Dessa forma, julgou-se imprestável a parcela executada e imputou-se aos dois ex-gestores a totalidade dos recursos repassados.

2.4. Após a primeira instrução (peças 64-66) que propôs diligenciar CEF para que, mediante vistoria **in loco**, emita parecer técnico indicativo das obras e serviços executados no âmbito do Contrato de Repasse CR 238.132-11/2007 (Siafi 612394)”, o Ministro-Relator por meio Despacho de peça 67, entendeu necessário questionar à Caixa, nos seguintes termos, **verbis**:

Diante das razões expostas pela Secretaria de Recursos (Serur), com fulcro no art. 157 do Regimento Interno e na condição de relator dos recursos, determino a realização de diligência junto à Caixa Econômica Federal para que, em complementação aos dados constantes dos relatórios de acompanhamento de engenharia (RAE) relativos às obras executadas no âmbito do Contrato de Repasse CR 238.132-11/2007 (Siafi 612394), de responsabilidade dos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e Carlos Alexandre Ferreira Silva (gestão 2013-2016), exprefeitos de Parintins/AM, informe quais serviços foram, de fato, integrados ao sistema de abastecimento de água existente no aludido município e implicaram benefício à comunidade, atentando-se para que, se possível, seja registrada a situação dos fatos à época da atuação dos gestores

2.5. Após manifestação da Caixa (peças 70-71), elaborou-se a segunda instrução no âmbito desta Secretaria de Recursos (peças 74-76). Na instrução, em síntese, realizou-se a reconstituição cronológica dos fatos e entendeu-se que “os elementos de prova constantes dos autos conduzem as seguintes situações, sintetizadas de acordo com o nosso entendimento dos fatos, a seguir expostas”

Situação 1: Imprestabilidade da parcela executada e imputação do débito pela totalidade dos recursos repassados, entendimento fundado no Parecer PA Gidur/MN 113/14 e no Relatório Final da TCE, em linha com o decidido no acórdão recorrido, mas divergente do Relatório de Acompanhamento – RAE, de 1/8/2012, do parecer MP-TCU e com a atual Manifestação da Caixa em resposta à diligência efetuada por determinação do Relator dos recursos.

Situação 2: Aproveitabilidade da totalidade dos recursos repassados, fundada no Relatório de Acompanhamento – RAE, de 1/8/2012, mas divergente do decidido no acórdão recorrido, do parecer MP-TCU, do Parecer PA Gidur/MN 113/14, do Relatório Final da TCE e com a atual Manifestação da Caixa em resposta à diligência efetuada por determinação do Relator dos recursos. Situação

3: Prestabilidade da fração executada no montante de R\$3.556.643,60 (Três milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e quarenta e três reais e sessenta centavos), fundada na Manifestação da Caixa em resposta à diligência efetuada por determinação do Relator dos recursos e em linha com o Parecer do MP-TCU, entretanto divergente do decidido no acórdão recorrido, do Parecer PA Gidur/MN 113/14, do Relatório Final da TCE .

2.6. Ainda na instrução, registrou-se que deveria prevalecer a Situação 3, contudo entendeu-se necessária a realização de nova diligência à Caixa, nos seguintes termos, **verbis**:

a) indique de forma conclusiva, mediante termo circunstanciado, as obras e serviços executados no âmbito do Contrato de Repasse CR 238.132-11/2007 (Siafi 612394) que tenham sido integrados ao sistema de abastecimento de água existente no aludido município, com benefício à comunidade;

b) tendo como referência as planilhas dos projetos aprovados pela Caixa já utilizadas neste contrato de repasse para verificação dos serviços (planilhas da última vistoria in loco, anexa a esta diligência), demonstre, justifique e calcule os serviços não executados com os recursos repassados que deram causa aos vícios e defeitos relatados na resposta à diligência desta Corte (peça 72), que tornaram o sistema desbalanceado, operando dentro de vazões e pressões incompatíveis com o projeto, causando insegurança no fornecimento, picos de pressão na rede e sobrecarga de trabalho nos poços, demandando funcionamento contínuo do sistema e dependência da energia elétrica, e que, portanto, não garantiram um sistema de abastecimento eficiente, moderno e de baixo custo e divergente da proposta acordada.

2.7. Ato contínuo, foi proferido o Despacho de peça 78 que concordou com a diligência, com alteração da redação dos termos propostos na instrução, **verbis**:

Primeiro, diante das razões expostas pela Secretaria de Recursos (Serur) à peça 74, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno e na condição de relator dos recursos, determino a realização de diligência junto à Caixa Econômica Federal para que, no tocante ao Contrato de Repasse CR

238.132-11/2007 (Siafi 612394), relativo a obras do sistema de abastecimento de água do Município de Parintins/AM, e em complementação às informações encaminhadas pela entidade por meio do Ofício 0242/2017/GEGOP, de 30/8/2017, apresente:

- i) descrição das obras e serviços que tenham sido integrados ao sistema de abastecimento de água existente no referido município, com benefício à comunidade;
- ii) descrição das obras e serviços realizados, mas que não tenham gerado benefício à comunidade;
- iii) descrição das obras e serviços não realizados;
- iv) memória de cálculo dos valores relativos a cada um dos itens anteriores.

2.8. A Caixa por meio da peça 82 atendeu a diligência realizada por esta Corte.

2.9. Neste momento retornam os autos a esta Secretaria para o exame dos recursos dos insurgentes contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade, ratificado pelo Relator do acórdão recorrido (despacho de peça 52).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) a parcela do objeto executada se mostra útil e servível à população e, portanto, devem os valores ser abatidos do débito, ou se inútil e inservível, ensejando a manutenção da totalidade do débito imputado;

b) subsiste a responsabilidade de Frank Luiz da Cunha Garcia, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestões 2005-2008 e 2009-2012);

c) houve omissão na atuação de Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito (gestão 2013-2016)

5. Da responsabilidade de Frank Luiz da Cunha Garcia, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestões 2005-2008 e 2009-2012)

5.1. O recorrente Frank Luiz da Cunha Garcia, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestões 2005-2008 e 2009-2012) aduz em suas razões recursais que a responsabilidade pela inexecução parcial do objeto e a não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 238.132-11/2007 deve ser atribuída a seu sucessor.

5.2. Argumenta, em síntese, que:

a) enquanto gestor municipal procedeu conforme estipulado no plano de trabalho e executou corretamente os valores liberados pela Caixa, contudo o objeto não foi concluído, pois seu sucessor, ante manifesto desinteresse e em afronta ao princípio da continuidade dos serviços públicos, não deu continuidade e não finalizou o acordado no Contrato de Repasse 238.132-11/2007;

b) havia recursos disponíveis na conta específica, o que possibilitava ao sucessor dar seguimento as obras, “configurando assim de forma dolosa a prática de ato improbo, que desrespeita o ordenamento jurídico brasileiro com suas leis e normas jurídicas”;

c) a imputação do débito e multa ao recorrente se mostra injusta e desproporcional, uma vez que “aplicou corretamente os valores liberados na época de sua gestão (...), não possuindo responsabilidade pela não execução do objeto do contrato de repasse” na gestão do seu sucessor, este, sim, o verdadeiro responsável pelas “providências para finalizar a obra, além de se justificar sobre eventuais falhas”;

d) apesar de, inicialmente, a avença ter o prazo de vigência finalizado em 31/12/2012, foi prorrogado por mais dois anos, oportunizando a seu sucessor “a plena continuidade e posterior finalização da obra”, dessa forma, nos termos da Súmula/TCU 230, restou claro o desinteresse e descaso do prefeito sucessor na adoção de providências para complementação do objeto do pacto e na apresentação da devida prestação de contas;

e) os convênios firmados com a Caixa possuem “a característica primordial de cumprir o cronograma financeiro somente após o atingimento das metas físicas, ou seja, não existe pagamento sem que tenha a respectiva autorização da Caixa”, assim, na sua gestão, cumpriu todas as cláusulas contratuais e prestou as devidas contas, não podendo responder pela descontinuidade das obras, cuja responsabilidade deve ser imputada ao sucessor,

f) em relação aos documentos dos convênios, afirma que “foram deixados na sede da Prefeitura de Parintins, assim como a empresa vencedora do certame permaneceu atuando no município, não podendo hoje o ex-gestor ser responsabilizado por eventual negligência da gestão atual, que não se incumbiu de dar prosseguimento aos contratos vigentes na época de sua investidura”

e) não houve “nem má-fé por parte do agente responsável e muito menos, dano à administração pública”.

5.3. Por fim, “por motivo de força maior”, argúi a “imperiosa necessidade do reconhecimento das presentes contas como ‘ilíquidáveis’, com o justo e inevitável trancamento da presente Tomada de Contas Especial, em análise, haja vista a ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo, conforme artigos 197 a 213 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ainda em total respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ora consagrados na Constituição Federal.”

Análise:

5.4. De forma prévia ao exame de mérito e da resposta da Caixa à diligência de peça 72, por se tratar a presente discussão de situação de razoável complexidade, entende-se oportuno traçar e relatar o método adotado no raciocínio desenvolvido na presente instrução para tentar facilitar a compreensão do encaminhamento.

5.5. Optou-se num primeiro momento em elaborar breve reconstituição cronológica dos fatos julgados relevantes para a solução da controvérsia. Ato contínuo, retomou-se as razões tanto do MP-TCU quanto do acórdão condenatório acerca de ser ou não o objeto executado servível ou inservível à população, para em seguida fixar a primeira premissa que se entendeu consentânea nos mencionados entendimentos. Tais etapas já foram registradas nestes autos na peça 74.

5.6. O terceiro passo consistiu na discussão sobre a prestabilidade da fração executada à luz da jurisprudência desta Corte, em seguida discutiu-se o que se entende acerca da diferença entre prestabilidade e aproveitabilidade de fração executada para se verificar no caso **sub examine** o que deveria prosperar (prestabilidade ou aproveitabilidade da fração executada).

5.7. Registra-se que para definição tornou-se necessário avaliar o juízo de mérito e a conduta do gestor executor que aplicou os recursos repassados.

5.8. O quarto passo, após se definir que no caso concreto o que deve ser avaliado é a prestabilidade do objeto, examinou-se as manifestações da Caixa (peças 70-71/82)

5.9. Explicada de forma sintetizada a metodologia adotada, passa-se ao exame do mérito.

5.10. Conforme já mencionado, os dois primeiros passos (reconstituição cronológica dos fatos, razões tanto do MP-TCU quanto do acórdão condenatório acerca de ser ou não o objeto executado servível ou inservível à população e a fixação da primeira premissa adotada) já foram dados na instrução de peça 74.

5.11. Cabe, portanto neste momento avaliar a prestabilidade da parcela executada e as condutas dos recorrentes.

Da prestabilidade da parcela executada e da conduta do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia:

5.12. A jurisprudência desta Corte, conforme já abordado na primeira instrução, em relação a utilidade da parcela executada do objeto, tem oscilado entre a imputação do débito total nos casos nos quais ocorre a imprestabilidade da fração executada do objeto e a completa frustração dos objetivos do convênio (v.g Acórdãos 2581/2014, do Plenário; 1.521/2007, 1.964/2007, 903/2008, 1.017/2008, 4.587/2009, 5.175/2013, todos da 2ª Câmara e 6.723/2014, 1.595/2007, ambos da 1ª Câmara) e a imputação parcial do débito, uma vez que parte dos recursos aproveitaria à população (v.g Acórdãos 112/2007, 862/2007, 2.368/2007, 3543/2007, todos da 2ª Câmara).

5.13. Dessa forma, entende-se que a questão de direito remete à questão de fato, e deverá ser definida em cada caso concreto. Se a parcela executada aproveitar ao público beneficiário, ainda que parcialmente, o pacto será tido por parcialmente executado e o débito proporcional à parcela não executada. Contudo, se a parcela executada for imprestável ou for suficiente para que o pacto não alcance os objetivos para o qual foi celebrado, a imputação da totalidade dos recursos repassados se impõe.

5.14. Tal proposição se justifica, pois o objeto de um convênio, ou de qualquer outro meio de transferência de recursos, não pode ser analisado, sob a ótica da prestação de contas, de forma totalmente desvinculada dos fins a que se propõe. A efetiva geração do benefício esperado por determinada intervenção é, em regra, condição necessária para ateste da boa e regular aplicação dos recursos públicos. (v.g Acórdãos 2581/2014, do Plenário e 6.723/2014, da 1ª Câmara).

5.15. Oportuno mencionar, para consolidação do entendimento, que a prestabilidade, em regra, é definida ao se considerar que a integralidade dos recursos foi repassada e somente parcela do objeto foi executada.

5.16. Por certo, que obras em execução e paralisadas não atenderão aos plenos objetivos do pacto, pois a complementação se impõe, pode-se pensar, como exemplo, numa ponte, na qual se tenha feito os investimentos nas fundações e paralisada a obra, nesta situação o objetivo de fazer a ligação de um lado a outro não terá sido alcançado.

5.17. Dessa forma, se não liberado o restante dos recursos é razoável inferir que a aplicação da parcela não teria alcançado os objetivos intentados.

5.18. Da situação em que a totalidade dos recursos não foi liberada, exsurge outra questão relevante a ser discutida para a solução do impasse nestes autos que se refere à utilidade imediata da fração executada e o alcance dos objetivos do convênio ou a aproveitabilidade da parcela realizada. Explica-se a diferença de significado entre as expressões.

5.19. No que se refere à utilidade da fração executada e o alcance dos objetivos do convênio examina-se se aquela parte do objeto executado tem alguma utilidade para a população e se os objetivos do convênio, ainda que parcialmente, foram alcançados.

5.20. Pode-se pensar, como exemplo, a construção de uma creche, na qual todos os recursos repassados foram aplicados (saíram da conta específica), contudo a fachada e as paredes externas não foram pintadas e a jardinagem não executada. Ainda que parcialmente inexecutada, o “equipamento público” (creche) encontra-se em uso recebendo diariamente os beneficiários. Na mencionada situação, há inexecução parcial, mas verifica-se a prestabilidade da fração executada, assim imputa-se o débito ao gestor das parcelas inexecutadas. Esta é a situação típica já citada em parágrafos precedentes na qual se considera a parcela executada útil e servível, cita-se tal situação somente para diferenciar da situação a seguir descrita.

5.21. Por sua vez, se a parcela executada for aproveitável, mas no estado em que se encontra não se prestar ao fim a que se pretendia, estabelece-se a divergência de entendimento. Para alguns, o débito deve ser parcial, pois ainda que não se tenha concluído a obra ou o objeto, a fração executada é aproveitável, em outras palavras, pode-se dar continuidade aquela obra/objeto e se ter o aproveitamento do executado. Contudo, há interpretação consubstanciada na tese de que se o objeto, após a aplicação dos recursos, não se encontrar em pleno uso ou se não se prestou a cumprir o pactuado, a imputação do débito deve ser pela totalidade dos recursos, pois, houve frustração e não foram alcançados os objetivos do convênio.

5.22. Ao se aproveitar o exemplo da creche, pode-se pensar numa obra em que foram executadas as fundações, a estrutura de sustentação e levantadas as paredes, mas não se fez a cobertura e se completou a obra a ponto de ser utilizada. Neste exemplo, é perceptível a aproveitabilidade do executado, mas, no estado em que se encontra não há condições de uso.

5.23. Nos termos expostos acima, é possível perceber situações fáticas em que o que se deve examinar é a prestabilidade e outras ocasiões em que se deve avaliar a aproveitabilidade da parcela executada.

5.24. Entende-se que para que seja verificada a prestabilidade da parcela executada há que se examinar se a totalidade dos recursos foi repassada, se não houve repasse dos recursos na sua totalidade há que se apurar, ainda, se quem deu causa foi o gestor do conveniente. Nestes casos, é imprescindível o exame da conduta do ex-gestor, se ele não comprovou a aplicação no objeto, ou se a aplicação foi indevida com desvio de objeto ou finalidade, ou ainda que se tenha aplicado o fez com sobrepreço.

5.25. Se o gestor deu causa a não liberação dos recursos pactuados por inexecução, é razoável concluir pela reprovabilidade da conduta e pela avaliação da prestabilidade ou imprestabilidade e da utilidade da parcela executada à comunidade; se não deu causa a não liberação, entende-se razoável que se avalie a aproveitabilidade da parcela, pois, conforme já exposto, é de se esperar que a fração executada não tenha serventia, uma vez que não foram aportados a totalidade dos recursos para sua plena consecução.

5.26. Dessa forma, adota-se o entendimento exposto acima a nortear o exame do caso concreto, qual seja, avalia-se a prestabilidade da parcela do objeto executado e se o gestor deu causa a não liberação da totalidade dos recursos. Nos casos em que o gestor não deu causa a liberação, o que deve ser avaliado é a aproveitabilidade do executado. Examina-se o caso concreto.

5.27. Acerca da responsabilidade do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, entende-se que suas condutas, seja por ação ou omissão, deram causa a não liberação dos recursos pactuados no convênio. Socorre-se do voto condutor do acórdão recorrido que bem definiu seu modo de agir, **verbis**:

11. De fato, o Sr. 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 coligir aos presentes autos evidências aptas a comprovar tal assertiva. Ademais, conforme se verifica dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (peça 1, p. 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 Caixa para avaliar o estágio de execução de obras, com vistas à liberação de recursos, valendo consignar que as vistorias posteriores (em 14/11/2011 e 1º/08/2012) apenas atestaram a realização de serviços do Trabalho Técnico Social.

5.28. Percebe-se dos autos que nada foi executado de novembro de 2011 até agosto de 2012, em outras palavras, num interregno de aproximadamente nove meses nada foi executado, ressalta-se com recursos na conta específica disponíveis (R\$589.766,13 - peça 1, p. 238), mas ainda não desbloqueados, e outros recursos (R\$ 3.586.538,80) ainda a serem repassados pela Caixa, nos termos do Contrato de Repasse, visando à conclusão do objeto ajustado.

5.29. Além da omissão do gestor (gestão 2009-2012) em não adotar providências para dar continuidade à execução do objeto por ele pactuado, as obras ficaram paralisadas por quase nove meses, o ex-prefeito promoveu o distrato amigável com a contratada (Fato 3, descrito na instrução de peça 74), o que, a nosso sentir, impossibilitou ao gestor sucessor de dar imediata continuidade às obras pactuadas por meio do Contrato de Repasse.

5.30. Nota-se que o sucessor, ao assumir a gestão municipal, não contava com um vínculo jurídico (instrumento de contrato vigente) e uma contratada com o Município para dar sequência às obras iniciadas e paralisadas na gestão do Frank Luiz da Cunha Garcia, ante o distrato amigável celebrado (Fato 3).

5.31. Nestes termos, entende-se que as duas condutas omissiva (omissão ao não exigir a continuidade das obras pela empresa contratada) e a comissiva (celebração de distrato dispensando à empresa de suas obrigações contratuais e de dar cumprimento a execução de todo o objeto contratualmente pactuado) foram decisivas e possuem relação causal com a posterior impossibilidade e ausência de providências para a liberação das parcelas.

5.32. Por entender que o ex-gestor deu causa a não liberação dos recursos pelo concedente, representado pela Caixa, entende-se que deva ser avaliada a prestabilidade da fração executada e não a eventual aproveitabilidade do executado, somente em relação ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia.

5.33. Superada a questão da prestabilidade da fração executada deve-se avaliar a parcela executada e a não executada e se calcular o valor do débito.

Da Manifestação da Caixa (peças 71 e 82) e da prestabilidade da parcela executada no caso concreto:

5.34. A Caixa por intermédio da peça 71 assim se manifestou em resposta à diligência autorizada pelo Despacho de peça 67 e efetivada pelo Ofício de peça 68.

1. Em atenção ao ofício em referência, o qual solicita informações acerca relativas às obras no âmbito do contrato de repasse em epígrafe e a quais serviços foram, de fato, integrados ao sistema de abastecimento de água existente no Município de Parintins/AM, esclarecemos o que segue:

1.1. Inicialmente, ressaltamos que o projeto em questão contempla a construção de adutoras, rede de distribuição, poços artesianos, reservatórios elevados e semi-elevados e ligações domiciliares.

1.2. Durante a execução das obras, que aconteceu somente na atuação do gestor municipal Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia (gestões 2005-2008 e 2009-2012), foram feitas interligações das redes novas com as já existentes, bem como dos poços a estas redes. Estas interligações

reforçaram o abastecimento das áreas por onde a tubulação foi executada. Ademais, o bombeamento direto do poço à rede, também contribuiu para este reforço;

1.3. Entretanto, a execução parcial dos reservatórios faz com que o sistema, apesar da obtenção de reforço no abastecimento, não trabalhe dentro de vazões e pressões compatíveis com o projeto, causando insegurança no fornecimento, picos de pressão na rede e sobrecarga de trabalho nos poços.

1.3.1. Tal situação torna o sistema desbalanceado, gerando um benefício parcial a população, uma vez que esse continua com reserva insuficiente, demandando funcionamento contínuo do sistema e dependência da energia elétrica.

1.3.2. A situação exposta faz com que a proposta de garantir um sistema de abastecimento eficiente, moderno e de baixo custo, não seja alcançada.

1.3.3. Concluindo, os objetivos não foram alcançados em sua totalidade devido a execução parcial dos reservatórios projetados, ou seja, a situação não se alterou no que se refere a qualidade do fornecimento de água e na dependência da energia elétrica.

1.4. Com a execução das ligações domiciliares, de poços e de ampliação de parte da rede, com o recursos liberados no valor de R\$3.556.643,60 (Três milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e quarenta e três reais e sessenta centavos), entendemos que estes se converteram em benefício imediato à população contemplada.

1.5. Adicionalmente, ressaltamos que não houve movimentação/execução da obra em questão na gestão do Sr Carlos Alexandre Ferreira Silva (gestão 2013-2016) 2. Sem mais, dispomo-nos para mais esclarecimentos que se fizerem necessários.

5.35. Já se examinou a manifestação da Caixa (peça 71), por intermédio da peça 74, cujos fundamentos ratifica-se neste exame. Na manifestação da Caixa (peça 71), opinou-se pela utilidade de parcela da obra executada no montante de R\$3.556.643,60 (Três milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e quarenta e três reais e sessenta centavos) e apontou-se que a “execução parcial dos reservatórios faz com que o sistema, apesar da obtenção de reforço no abastecimento, não trabalhe dentro de vazões e pressões compatíveis com o projeto, causando insegurança no fornecimento, picos de pressão na rede e sobrecarga de trabalho nos poços”, contudo não justificou, nem apresentou a metodologia pela qual concluiu pelo valor apontado, o que motivou nova diligência, respondida pela peça 82.

5.36. Na sua nova manifestação (peça 82), afirma a Caixa que, **verbis**:

1.1 Item a) – ‘descrição das obras e serviços que tenham sido integrado ao sistema de abastecimento de água existente no referido município’:

O projeto em sua totalidade contemplaria a construção de adutoras, rede de distribuição, poços artesianos, reservatórios elevador e semi-enterrados, elevatória de água e ligações domiciliares.

Para a execução do projeto a cidade foi dividida em três setores: I-A, I-B, I-C; II; e III-A e III-B.

Por fim, com exceção dos reservatórios todas as obras, mesmo durante a execução parcial já era integrados ao sistema existente, gerando benefício imediato à população, conforme listado abaixo:

- Serviços preliminares (Todos os setores);
- Construção de poços tubulares com 120m (todos os setores);
- Construção de abrigo do poço (todos os setores);
- Muro de proteção em alvenaria com gradil (todos os setores);
- Ligações Domiciliares (Setor I e Setor II);

- Rede de distribuição (Setor (e Setor 11))

1.2. Item b) – ‘descrição das obras e serviços realizados, mas que não tenham gerado benefício à comunidade’:

As obras que foram executadas, mas que somente poderiam ser integradas ao sistema se totalmente concluídas, portanto, não foram integradas em nenhum setor são as listadas abaixo:

- Construção de reservatório Semi-enterrado;
- Construção de reservatório elevado;
- Elevatória de água.

1.3. Item c) – “descrição das obras e serviços não realizados”:

As obras que não foram iniciadas, pois dependiam da conclusão de outras, são obras que seriam executadas no Setor III e estão listadas abaixo:

- Ligações domiciliares;
- Rede de distribuição de água;

5.37. Em que pese ter havido divergência nos termos da diligência proposta (instrução e Despacho), e, por haver certa discordância deste auditor, por entender que a questão, especialmente em relação ao **quantum**, ainda, não se mostra completamente esclarecida, entende-se dispensáveis maiores delongas, pois se extrai que a resposta da Caixa atende ao requerido pelo Ministro-Relator, e de acordo com entendimento do Ministro-Relator, por óbvio, deve se dar seguimento ao processo.

5.38. Percebe-se que da forma como realizada a diligência e da resposta da Caixa que a parcela executada, mas imprestável à comunidade, que deve, portanto, integrar o débito, encontra-se listada no item 1.2 da resposta da Caixa, quais sejam: (a) Construção de reservatório Semi-enterrado; (b) Construção de reservatório elevado; (c) Elevatória de água.

5.39. Ademais, também devem integrar o débito as obras e serviços “que não foram iniciadas, pois dependiam da conclusão de outras” (item 1.3), e são as situadas no Setor III: (d) Ligações domiciliares; (e) Rede de distribuição de água.

5.40. Das informações colhidas e da interpretação dada à resposta, é possível elaborar, caso se entenda pela prestabilidade da fração executada, a Tabela 1 – Cálculo do Débito, abaixo, que sintetiza e calcula o débito, considerando a forma como realizada a diligência.

Tabela 1 - Cálculo do Débito

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Item da Diligência:	Obra ou Serviço Inexecutado ou Imprestável	Setor Informado pela Caixa na planilha	Item da planilha trazida pela Caixa	Valor (R\$)
(ii)	(a) Construção de reservatório semi-enterrado	I-A, I-B e I-C	5.0	322.102,04
	(b) Construção de reservatório elevado	I-A, I-B e I-C	6.0	1.500.768,00
	(b) Construção de reservatório elevado	II	5.0	411.727,40
	(b) Construção de reservatório elevado	III-A e III-B	6.0	823.454,80
	(c) Elevatória de água	I-A, I-B e I-C	7.0	128.059,84
(iii)	(d) Ligações domiciliares	III-A e III-B	7.0	61.221,56
	(e) Rede de distribuição de água	III-A e III-B	8.0	226.062,16
	(e) Rede de distribuição de água	III-A e III-B	9.0	388.196,96
Total				3.861.592,76

A planilha encontra-se à peça 82, p. 4

5.41. Portanto, deve ser o valor, acima calculado, o montante do débito a ser imputado ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia.

5.42. Por dever de ofício e após desenvolvidos os cálculos e interpretação extraída da novel manifestação da Caixa (peça 82), encontra-se o débito de R\$3.861.592,76, valor que difere substancialmente do informado pela Caixa em resposta ulterior. Na manifestação anterior (peça 71), rememora-se, a Caixa opinou pela utilidade de parcela da obra executada no montante de R\$3.556.643,60, o que ocasionaria o débito de R\$1.491.512,39 (R\$5.048.155,99 – Valor total da planilha fornecida pela Caixa constante da peça 82 subtraído do valor referente à suposta parcela útil do objeto, qual seja R\$3.556.643,60).

5.43. Ademais, registra-se que caso se entenda pela aproveitabilidade do executado e não pela prestabilidade (utilidade), considerando a diferença explicada acima nesta instrução, o valor do débito será substancialmente modificado.

6. Da omissão na atuação de Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito (gestão 2013-2016)

6.1. Defende-se no recurso de Carlos Alexandre Ferreira Silva a ausência de omissão do ex-gestor nas irregularidades referente às obras de modernização e ampliação do sistema de abastecimento de água, no Município de Parintins/AM, por consequência de sua responsabilidade pelos valores imputados a ele solidariamente com o gestor que o antecedeu.

6.2. Sustenta sua tese nas seguintes razões recursais:

a) de forma incansável procurou responsabilizar seu antecessor pela malversação dos recursos públicos ao adotar medidas legais com a finalidade de se resguardar o patrimônio público, a exemplo, da interposição de notícia **criminis** no Ministério Público Federal – MPF (peça 38, p. 158-164), dessa forma sua conduta não se amolda ao que preconiza a Súmula/TCU 282, acrescenta que não agiu com dolo (elemento subjetivo indispensável à apenação) nem tampouco com má-fé;

b) na gestão anterior não foi realizado planejamento que contemplasse corretamente o cronograma das obras e, no final da gestão (12/12/2012), de forma dolosa e combinada com a empresa executora do contrato, seu antecessor celebrou o distrato amigável (peça 37, p.20-22), que ocasionou “enorme prejuízo” ao erário e a impossibilidade da consecução e finalização do objeto;

c) consubstancia em medida desproporcional e desarrazoada condenar o ora recorrente, de forma solidária, na mesma medida do causador do dano; assim, a aplicação da Súmula/TCU 282 aos dois gestores ofenderia o princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF/88);

d) inexistente a omissão, não subsiste fundamento para a aplicação da multa, uma vez que os fatos ocorreram na gestão de seu antecessor e, em homenagem ao princípio da verdade material, sua responsabilidade e a aplicação da multa devem ser afastadas.

Análise:

6.3. Importante rememorar os fundamentos do voto do acórdão condenatório que ensejaram a responsabilização do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, **verbis**:

12. No que se refere ao Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, as alegações 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 não devem prosperar, pois como evidenciado nestes autos, tratava-se de Contrato de Repasse em vigor, para o qual havia dotações orçamentárias federais e municipais asseguradas para a execução das obras faltantes.

13. Além disso, consoante alertado pela Dra. Cristina Machado da Costa e Silva no Parecer da peça 29, os diversos Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento emitidos pela Caixa, 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. Segundo destacado, tais falhas, por si só, não têm a gravidade alegada pelo gestor para justificar a não continuidade das obras.

14. Cumpre assinalar, ainda, que o Contrato de Repasse em causa tinha vigência estabelecida, inicialmente, para o período de 28/12/2007 a 28/12/2008, mas foi prorrogado por meio de Termos Aditivos (peça 1, p. 76/92) até 30/12/2014.

15. Portanto, o prefeito sucessor teve praticamente dois anos para adotar as devidas providências junto à Caixa, a fim de dar continuidade às obras em execução, com vistas a beneficiar à população do Município de Parintins/AM, pois havia saldo de recursos disponíveis, em 07/03/2014, na conta específica do Contrato de Repasse, no valor de R\$ 589.766,13 (peça 1, p. 238), assim como recursos, na ordem de R\$ 3.586.538,80, a serem desbloqueados e repassados pela Caixa, nos termos do Contrato de Repasse, visando à conclusão do objeto ajustado.

16. E, nada obstante o Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva tenha informado ter adotado medidas para resguardar o patrimônio público, como a noticiada representação junto ao Ministério Público Federal, não juntou a estes autos quaisquer documentos que comprovassem o alegado.

6.4. Extraí-se do decidido que o recorrente foi condenado pela omissão ao não adotar as providências a seu encargo para dar continuidade às obras iniciadas na gestão do seu antecessor. Por isso, foi condenado, em solidariedade com o antecessor, pela totalidade dos recursos aplicados.

6.5. Há peculiaridades sobre a responsabilidade do recorrente que merecem maior parcimônia na avaliação.

6.6. A um, o gestor sucessor, Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito (gestão 2013-2016), não foi responsável pela gestão de recursos neste contrato de repasse, conforme se extrai do afirmado no voto condutor, **verbis**:

19.1. Embora a gestão dos recursos públicos tenha se realizado apenas sob a gestão do prefeito antecessor, o gestor atual, Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, deveria ter tomado providências junto à Caixa, a fim de dotar o que foi construído de funcionalidade, com vistas a beneficiar à população do Município de Parintins/AM, pois havia saldo de recursos disponíveis, em

7/3/2014, na conta específica do Contrato de Repasse, no valor de R\$ 589.766,13 (peça 1, p. 238).

19.2. Além disso, havia ainda recursos, na ordem de R\$ 3.586.538,80, a serem repassados pela Caixa, nos termos do Contrato de Repasse, visando à conclusão do objeto ajustado. Vê-se também que para este objetivo a Caixa prorrogou o prazo final de vigência do Contrato de Repasse para o dia 30/12/2014 (peça 1, p. 92).

19.3. Não obstante tenha informado ter adotado medidas para resguardar o patrimônio público, não juntou a estes autos quaisquer documentos que comprovassem a sua adoção.

6.7. A dois, no momento em que o recorrente assumiu a gestão não contava com um vínculo jurídico (instrumento de contrato vigente) e uma contratada com o Município para dar sequência às obras iniciadas e paralisadas na gestão do Frank Luiz da Cunha Garcia, ante o distrato amigável celebrado (Fato 3, descrito na cronologia). Dessa forma, para continuidade das obras deveria realizar novo certame licitatório e a contratação de nova empresa para dar seguimento.

6.8. A três, havia indícios de que a parcela executada apresentava vícios relacionados à inexecução e que, portanto, os recursos em caixa no valor de R\$ 589.766,13 mais o saldo do contrato de repasse seriam insuficientes para a conclusão das obras, conforme contratado com a Caixa e com a empresa, antes do distrato amigável. Tanto é assim que, após a novel manifestação da Caixa (peça 82), calcula-se um débito de R\$3.861.592,76.

6.9. Destaca-se que a ausência de documentos acerca de providências, a exemplo da denúncia ao MPF, abordada no acórdão condenatório, encontra-se comprovada no recurso mediante à juntada da documentação de peça 38, p. 158-164, o que confirma o alegado pelo recorrente no sentido de que tentou buscar o ressarcimento aos cofres públicos dos recursos, supostamente, malversados.

6.10. De toda forma, diante das circunstâncias, entende-se pertinentes as ponderações desta Corte de Contas no sentido de que deveria o recorrente ter tomado providências para “dotar o que foi construído de funcionalidade, com vistas a beneficiar à população do Município de Parintins/AM”.

6.11. Embora não tivesse um contrato administrativo para dar continuidade às obras, a nosso sentir, se mostrava adequado a realização de nova licitação, contratação e renegociação perante a Caixa para obtenção de valores complementares para a finalização das obras, sem prejuízo, por óbvio, das providências adotadas como abertura da TCE e denúncia ao MPF para responsabilização de quem deu causa à complementação para finalização da obra.

6.12. O procedimento aventado se mostraria consentâneo com o princípio da continuidade dos serviços públicos e da necessidade da população em ter a obra concluída. Tal proposição, a nosso sentir, se mostrava a mais adequada, contudo, trata-se de reflexão **a posteriori** e distante do momento em que se adotou a decisão. Não é difícil compreender a situação, à época dos fatos, de que o prefeito sucessor assumiu com a execução de obras que ficaram paralisadas por tempo razoável e desprovido de instrumento jurídico, cujas obrigações contratuais poderiam ser exigidas da empresa responsável.

6.13. Dessa forma, optou-se por resolver a questão administrativa, de fato complexa, para em seguida verificar o que fazer. Nota-se que caso se reconheça como indevida a atuação do gestor antecessor, como se decidiu no acórdão condenatório, e prevalece no exame das razões recursais, não haveria como condenar a decisão do sucessor consistente em, num primeiro momento sanear e resolver a questão, para em seguida decidir sobre o que fazer.

6.14. Apesar de haver outra opção ao ex-gestor (exigência de conduta diversa), que não fosse a opção pela paralisação e resolução do imbróglio, entende-se que não há como atribuir o débito ao

gestor sucessor, pois ele não foi responsável pela gestão de nenhum recurso público e as circunstâncias concretas indicavam mais de um caminho a ser trilhado. Assim, pela decisão, em si, não haveria como apenas o ex-gestor sucessor.

6.15. Ante o exposto, entende-se adequado reformar o acórdão recorrido e excluir a solidariedade do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito (gestão 2013-2016) do débito imputado ao gestor antecessor.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) após a novel a manifestação da Caixa (peça 82), extrai-se que a parcela executada, mas imprestável à comunidade encontra-se listada no item 1.2 da resposta e que após os cálculos ensejaria o débito calculado na Tabela 1 acima especificada, por outro lado reconheceu-se parte do objeto como servível e útil a população, devendo ser o débito imputado pelo acórdão recorrido ser reduzido;

b) subsiste a responsabilidade de Frank Luiz da Cunha Garcia, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestões 2005-2008 e 2009-2012), pois não concluiu as obras com os recursos a ele confiados e ao final da sua gestão realizou distrato amigável com a empresa contratada, o que impossibilitou ao gestor sucessor dar continuidade às obras iniciadas e pactuadas;

c) embora houvesse outra conduta a ser adotada pelo Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito (gestão 2013-2016), o ex-gestor não foi responsável pela gestão de recursos do contrato de repasse, não dispunha de contrato administrativo para dar sequência as obras e comprovou ter adotado providências para elucidação dos fatos, circunstância e medidas concretas que justificam a exclusão da solidariedade do débito imputado.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS:

7.1. Com relação ao valor parcialmente reduzido e discutido no item 5, propõe-se que seja diminuído das primeiras parcelas, em benefício do jurisdicionado.

7.2. Dessa forma, tem-se o novo débito exposto abaixo:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR – R\$
06/05/2010	670.316,89
25/06/2010	778.565,40
29/12/2010	111.384,47
19/01/2011	603.161,90
22/02/2011	445.210,98
15/03/2011	302.644,43
02/05/2011	456.482,56
16/08/2011	446.786,23
27/12/2011	7.686,00
17/05/2012	39.353,90

7.3. Por se entender elidido parte do débito, cabem algumas considerações com relação à multa aplicada ao gestor. Nota-se que a multa teve como fundamento o art. 57, da Lei 8.443/92, logo o seu montante foi estabelecido de forma proporcional ao débito. Nesta instrução recursal, entende-se adequado reduzir a multa, haja vista a proposta de redução do débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso interposto por Carlos Alexandre Ferreira Silva, ex-Prefeito (gestão 2013-2016), e, no mérito:

a.1) dar-lhe provimento e julgar regulares com ressalva suas contas;

a.2) em consequência, tornar sem efeito o débito e as multas, a ele aplicados, objetos dos itens 9.2 e 9.3.2 do acórdão recorrido;

b) conhecer do recurso interposto por Frank Luiz da Cunha Garcia, ex-Prefeito do Município de Parintins/AM (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e, no mérito:

b.1) dar-lhe provimento parcial para excluir do débito de que trata o item 9.2 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR – R\$
06/05/2010	670.316,89
25/06/2010	778.565,40
29/12/2010	111.384,47
19/01/2011	603.161,90
22/02/2011	445.210,98
15/03/2011	302.644,43
02/05/2011	456.482,56
16/08/2011	446.786,23
27/12/2011	7.686,00
17/05/2012	39.353,90

b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,
em 6/6/2018.

Giuliano Bressan Geraldo

Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6559-5