

**TC 008.733/2015-5**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Bujari/AC

**Responsável:** João Edvaldo Teles de Lima (CPF 030.517.812-15)

**Advogado:** Paulo Luiz Pedrazza (OAB/AC 1.917), Paulo Luiz Pedrazza Júnior (OAB/AC 3.970) e Saulo José Barbosa Macedo (OAB/AC 3.972) - peça 33

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Regional Acre (Funasa/AC), em desfavor do senhor Michel Marques Abrahão, ex-Prefeito de Bujari/AC, em razão da execução apenas parcial do Convênio 2740/2005 (Siafi 559115), cujo objeto previa a construção de 115 módulos sanitários domiciliares na sede do referido município (peça 1, p. 50).

## HISTÓRICO

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 359.713,72, sendo R\$ 345.000,00 à conta do concedente e R\$ 14.713,72 à conta da P.M. de Bujari/AC (peça 1, p. 40-42).

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, através das ordens bancárias 2006OB913505 (peça 1, p. 70), 2007OB901234 (peça 1, p. 86) e 2010OB811505 (peça 1, p. 156). As duas primeiras no valor de R\$ 138.000,00, creditadas na Conta Corrente 37.122-X da Agência 2358-2 (peça 9, p. 68-70) e a última de R\$ 69.000,00, creditada na Conta Corrente 5.842-4, Agência 3550-5 (peça 1, p. 280).

4. A vigência do convênio transcorreu entre 30/12/2005 a 11/11/2012, com prazo para prestação de contas no dia 10/1/2013 (peça 2, p. 176).

5. A fiscalização da Funasa/AC inspecionou os serviços executados com recursos dos dois primeiros repasses (Relatório de Visita Técnica acostado à peça 1, p. 134-136), ocasião em que quantificou a execução de R\$ 276.000,00, correspondente a 81% da meta pactuada. Ressalvou, entretanto, que somente 21 módulos sanitários apresentavam condições de aproveitamento pleno.

6. Face ao atraso na apresentação da prestação de contas, a Funasa/AC expediu diversos ofícios de notificação, com vistas a obter a prestação de contas dos recursos transferidos por meio do convênio em apreço, a saber: ao senhor Michel Marques Abrahão (gestão de 2005-2008 – peça 1, p. 238-240), ao senhor João Edvaldo Teles de Lima (gestão de 2009-2012 – peça 1, p. 194-195) e ao senhor Antônio Raimundo de Brito Ramos (gestão de 2013-2016 – peça 1, p. 202-204 e 254).

7. Em 2/10/2013, o então prefeito, senhor Antônio Raimundo de Brito Ramos, apresentou a prestação de contas final do convênio em exame, a qual está acostada à peça 1, p. 256-396.

8. A prestação de contas não foi totalmente acolhida pela Funasa/AC, que emitiu o Parecer Técnico/Sapro 278/2013 (peça 2, p. 20), onde reconheceu que apenas R\$ 65.159,01 dos recursos haviam sido aplicados adequadamente.

9. Solicitou-se ao senhor Antônio Raimundo de Brito Ramos que saneasse as falhas da prestação de contas (peça 2, p. 30-31), o que ele fez por meio da documentação acostada à peça 2, p. 58-76.

10. Porque o senhor Antônio Raimundo não foi capaz de sanear as falhas apontadas, a Funasa/AC emitiu o Parecer Financeiro 002/2014 (peça 2, p. 82-89) conclusivo pela subsistência de débito no valor de R\$ 222.019,12, sendo por ele responsável o senhor Michel Marques Abrahão, a quem a Funasa/AC encaminhou o ofício de peça 2, p. 94 e 108-110, notificando acerca da ocorrência.

11. A Tomada de Contas Especial foi instaurada, cujo relatório juntado à peça 2, p. 144-168, concluiu que o prejuízo alcançou o valor R\$ 222.019,12, imputando a responsabilidade ao senhor Michel Marques Abrahão.

12. O Relatório de Auditoria 136/2015, da Controladoria-Geral da União, também chegou às mesmas conclusões (peça 2, p. 188-190). Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 192-194), o processo foi remetido a este Tribunal.

13. No âmbito desta Corte de Contas, na primeira instrução do feito (peça 4), com vistas a esclarecer qual o real valor do débito, quais os seus responsáveis e, bem assim, quem, de fato, foram os credores dos pagamentos realizados, promoveu-se diligência (peças 7 e 8) à Funasa/AC, solicitando o encaminhamento da documentação alusiva à prestação de contas do convênio em tela.

14. A Funasa/AC respondeu à medida saneadora e carreou aos autos a documentação relativa à prestação de contas final do feito em questão, constantes das peças 9 e 10. Com a referida documentação restou percebido que a última parcela foi devolvida em sua integralidade, junto com os rendimentos da aplicação financeira (peça 2, p. 72 e peça 10, p. 150), de modo a solucionar a dúvida levantada na instrução precedente (peça 4, p. 3, parágrafo 29), já que o valor devolvido é referente à última parcela do ajuste, combinado com os rendimentos de aplicação financeira, sendo que o fato de a Funasa ter considerado como valor principal devolvido o montante de R\$ 60.487,13 deve ter sido por algum equívoco de cálculo ou interpretação (cf. peça 11, p. 4, parágrafos 35-37 da instrução precedente).

15. No entanto, ainda de acordo com a instrução precedente constante da peça 11, apesar de a documentação alusiva à prestação de contas do Convênio 2740/2005 ter sido carreada aos autos, não foi possível a adequada quantificação do débito e a plena caracterização da responsabilidade para efeito de ressarcimento.

16. Dessa feita, promoveu-se nova diligência (Ofícios 0169/2016 e 0464/2016, respectivamente às peças 14 e 16), haja vista que consta dos autos pedido de reprogramação financeira formulado pelo senhor João Edvaldo Teles de Lima, quando da solicitação de liberação da 3ª parcela dos recursos (Ofício OF/GAPRE 206/2010, de 22/7/2010, peça 1, p. 138-140) aprovada pela Funasa por intermédio do Parecer Técnico SAPRO 02/2010 (peça 1, p. 168). Entretanto, tal parecer técnico de aprovação da Funasa, vital para a verificação da efetiva responsabilidade do referido gestor quanto à continuidade das obras, não estava presente nos autos, razão porque se fez necessário requerer o encaminhamento do mesmo, por meio da diligência acima mencionada, bem como de toda documentação alusiva à mencionada reprogramação financeira, sobretudo o novo plano de trabalho utilizado após o realinhamento das metas previstas do convênio, com vistas à adequada quantificação do débito e a plena caracterização da responsabilidade do responsável pelo seu ressarcimento.

17. A resposta à diligência acima mencionada (Ofícios 0169/2016 e 0464/2016), coligindo os documentos então requeridos, veio aos autos por meio dos Ofícios 0557/2017/Gab/Sucst-AC (peça 17) e 0703/2017/Gab/Suest-AC (peça 19), pelos quais a Funasa encaminhou OF/GAPRE 378/2009 (peça 19, p. 116), no qual a Prefeitura Municipal do Bujari solicitou a prorrogação de prazo do convênio 2740/2005; cópia do Parecer Técnico/SAPRO 01/2010 (peça 19, p. 117), que se refere a

prorrogação; cópia do expediente OF/GAPRE 379/2009 (peça 19, p. 6-7), no qual a Prefeitura Municipal do Bujari solicitou a reprogramação do convênio 2740/2005; e cópia do Parecer Técnico/SAPRO 02/2010 (peça 17, p. 2-3), que contém manifestação técnica quanto a reprogramação, bem como encaminhou os demais documentos que fazem parte dos pedidos de prorrogação e reprogramação do supramencionado convênio (planilha orçamentária – peça 19, p. 8-111 e orçamento discriminado – peça 19, p. 112-115).

18. Da análise de tais documentos, concluiu-se, enfim, conforme a instrução de peça 20, pela responsabilização do senhor João Edvaldo Teles de Lima, na medida em que, conforme consubstanciado pelo Parecer Técnico SAPRO 02/2010, não foram demonstradas, oficialmente, as medições realizadas e nem a rescisão do 1º contrato e não foi apresentada pela Prefeitura uma declaração de aumento da contrapartida assumindo com recursos próprios a quantia de R\$ 54.105,71 para o término da obra.

19. Dessa feita, fora realizada a regular citação do senhor João Edvaldo Teles de Lima e este, conseqüentemente, apresentou as alegações de defesa por meio das peças 34 a 46 destes autos.

20. É o relato do essencial.

## **EXAME TÉCNICO**

21. De início, para o correto descortino dos fatos, entende-se conveniente trazer à baila a análise técnica dos fatos, efetivada por meio das instruções anteriores, constantes das peças 11 e 20.

22. Da instrução de peça 11, extrai-se que (peça 11, p. 2-4):

16. Para o presente feito, examinando os fatos inquinados nesta TCE, consubstanciados nas peças técnicas produzidas pela concedente: Relatório de Visita Técnica (peça 1, p. 134-136), Parecer Técnico/Sapro 278/2013 (peça 2, p. 20) e Parecer Financeiro 002/2014 (peça 2, p. 82-89), verifica-se que, dos 115 módulos sanitários previstos, somente 21 apresentavam condições de aproveitamento pleno, equivalente ao montante de R\$ 65.159,01.

17. Segundo a Funasa, recai sobre o senhor Michel Marques Abrahão (gestão 2005 a 2008, peça 2, p. 120) a responsabilidade pela inexecução detectada, pois as despesas que foram rejeitadas teriam ocorrido em sua gestão (peça 2, p. 88 e 152).

18. De fato, as duas primeiras parcelas dos recursos, no valor individual de R\$ 138.000,00 cada uma, creditadas na conta corrente 37.122-X da agência 2358-2 foram repassadas na gestão do senhor Michael.

19. Sendo a última parcela do convênio, no valor de R\$ 69.000,00, repassada à Prefeitura em 16/11/2010, na conta corrente 5.842-4, agência 3550-5 (peça 1, p. 280), na gestão do então prefeito senhor João Edvaldo Teles de Lima (gestão 2009-2012) e fora devolvida, junto com os rendimentos da aplicação financeira, em 27/12/2013 (peça 2, p. 72 e peça 10, p. 150), durante a gestão do senhor Antônio Raimundo de Brito Ramos (gestão 2013-2016).

20. No entanto, apesar disso e em decorrência do princípio da verdade material, não se pode deixar de lado que a fiscalização da Funasa/AC inspecionou, em 26/2/2009, os serviços executados com recursos dos dois primeiros repasses (Relatório de Visita Técnica acostado à peça 1, p. 134-136), ocasião em que quantificou a execução de R\$ 276.000,00, correspondente a 81% da meta pactuada. Ressalvou, entretanto, que somente 21 módulos sanitários apresentavam condições de aproveitamento pleno.

21. Desse modo, não se pode imputar débito a um gestor que executou valores correspondente ao montante de recursos descentralizados em sua gestão. Quanto à funcionalidade dos módulos sanitários, de igual forma, também não se pode impor a funcionalidade do objeto sem que o total dos recursos tivessem sido repassados, fato que só ocorreu em 16/11/2010, já na gestão do senhor João Edvaldo Teles de Lima (gestão 2009-2012).

22. Ressalta-se que o senhor João Edvaldo Teles de Lima, solicitou a liberação da última parcela, com promessa de concluir as obras que se encontravam inacabadas (peça 1, p. 126 e 138-140), tendo obtido êxito em seu pleito (peça 1, p. 142, 144 e 156).

23. Contudo, não retomou a execução do objeto do ajuste nem devolveu os recursos de tal parcela.

24. Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa, nesse sentido é o Acórdão 13590/2016 – TCU – Segunda Câmara.

25. O princípio da continuidade administrativa já tem gerado debates neste Tribunal, principalmente quando, em casos assemelhados ao ora tratado, se constata que a inutilidade do objeto conveniado decorre da não demonstração de ações devidas por parte do gestor sucessor. Como se verifica dos Acórdãos 2.295/2014 - TCU- Plenário e 10.968/2015 – TCU - 2ª Câmara, a inércia administrativa atrai para o prefeito sucessor a responsabilidade pelo prejuízo ao erário, pois ele tem obrigação de encerrar a execução de empreendimento iniciado na gestão anterior, em respeito ao referido princípio da continuidade, sempre visando ao interesse público.

26. Destarte, a inércia do gestor sucessor para adotar as medidas administrativas necessárias a fim de encerrar a execução de empreendimento público que perpassa mandatos de autoridades distintas, afasta a responsabilidade daquele que gerenciou os recursos públicos federais no primeiro momento, em respeito ao princípio da continuidade administrativa (*vide* Acórdão 2.295/2014 - TCU- Plenário).

27. Sendo assim, a princípio, fica caracterizado que a responsabilidade por dar continuidade à obra, dando-lhe a funcionalidade esperada, era do senhor João Edvaldo Teles de Lima, salvo se existir alguma circunstância impeditiva para tal iniciativa.

28. Quanto à empresa executora (Centaurus Construções Ltda.) apesar da importância paga de R\$ 299.226,59 (peça 9, p. 62-63), de igual modo ao que se discorreu em relação ao senhor Michel Marques Abrahão, não cabe a sua responsabilização, já que a fiscalização da Funasa/AC, em inspeção de 26/2/2009, atesta a execução correspondente a 81%, compatível com o volume de recursos recebido pela entidade empresarial.

29. No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor conveniente responde pelo total dos recursos repassados. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração (nesse sentido, confira Acórdão 346/2017 – TCU- Primeira Câmara).

30. No mais, nos autos não está caracterizado que a falta de funcionalidade dos módulos sanitárias se deu por culpa da entidade empresarial.

#### **Débito**

31. Na fase interna da presente TCE, o concedente consignou como débito o valor de R\$ 222.019,12, sendo que este valor decorreu do seguinte cálculo (v. tabela na peça 2, p. 32):

<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Total de recursos geridos [repasso federal (345.000,00) + contrapartida (14.713,72) + rendimentos financeiros (25.171,16)]	384.884,88
Valor dos serviços realizados de forma aproveitável, segundo a fiscalização da Funasa/AC	(65.159,01)
Valor da contrapartida relativa aos serviços não aprovados	(12.048,46)
Valor já restituído	(85.658,29)
<b>Débito apurado</b>	<b>222.019,12</b>

32. No entanto, apesar de a documentação alusiva à prestação de contas do Convênio 2740/2005 ter sido carreada aos autos, em decorrência da diligência realizada, não é possível a adequada quantificação do débito e a plena caracterização da responsabilidade por seu ressarcimento.

33. Isso porque consta dos autos pedido de reprogramação financeira formulado pelo senhor João Edvaldo Teles de Lima quando da solicitação de liberação da 3ª parcela dos recursos (Ofício OF/GAPRE 206/2010, de 22/7/2010, peça 1, p. 138-140). Consta, ainda, que tal pleito fora aprovado pela Funasa, por intermédio do Parecer Técnico SAPRO 02/2010 (peça 1, p. 168), entretanto, tal documento, vital para a verificação da efetiva responsabilidade do referido gestor quanto à continuidade das obras, não está presente nos autos.

34. Sendo assim, faz-se necessária diligência à Funasa/AC, solicitando-lhe que encaminhe a esta Secex o Parecer Técnico SAPRO 02/2010 que aprovou a reprogramação financeira solicitada pelo município de Bujari/AC, no âmbito do Convênio 2740/2005 (Siafi 559115), bem como toda documentação alusiva à mencionada reprogramação financeira, sobretudo o novo plano de trabalho utilizado após o realinhamento das metas previstas do convênio.

23. Por conseguinte, a instrução de peça 20 assim arremata a análise dos fatos. Veja-se (peça 20, p. 5-7):

20. Pois bem. Comunga-se, igualmente, do entendimento de que não se pode imputar débito ao gestor que executou bens e serviços coetaneamente com os valores recebidos sob sua gestão e, como corolário, não se pode responsabilizá-lo pela funcionalidade dos módulos sanitários, uma vez que tal funcionalidade só será alcançada com o repasse total dos recursos adrede transferidos, fato que só ocorreu em 16/11/2010, já na gestão do senhor João Edvaldo Teles de Lima, conforme ressaltado no parágrafo 21 da instrução anterior (peça 11, p. 2-3).

21. Sob o mesmo pálio, a propósito, também fora proposta a exclusão de responsabilidade da empresa executora (Centauro Construções Ltda.), uma vez que promoveu a execução da obra de forma compatível com os recursos que recebeu (cf. parágrafos 28-29 da instrução anterior – peça 11, p. 3).

22. Também se concorda, enfim, com a análise da instrução anterior no sentido de que a responsabilidade deva recair sobre o prefeito sucessor, senhor João Edvaldo Teles de Lima, em razão do princípio da continuidade administrativa, mormente porque solicitou a liberação da última parcela do convênio com a promessa de concluir as obras então em execução (cf. parágrafos 22-26 da instrução anterior – peça 11, p. 3).

23. Há de se ressaltar, porém, que, nada obstante a quase perfectibilidade da caracterização da responsabilidade, ainda pairavam incertezas sobre a adequada quantificação do débito e seu ressarcimento, razão pela qual fora feita a diligência mencionada alhures (v. parágrafos 15-17 desta instrução).

24. Em resposta (peças 17 e 19), a Funasa encaminhou OF/GAPRE 378/2009 (peça 19, p. 116), no qual a Prefeitura Municipal do Bujari solicitou a prorrogação de prazo do Convênio 2740/2005; cópia do Parecer Técnico/SAPRO 01/2010 (peça 19, p. 117), que se refere a prorrogação; cópia do expediente OF/GAPRE 379/2009 (peça 19, p. 6-7), no qual a Prefeitura Municipal do Bujari solicitou a reprogramação do convênio 2740/2005; cópia do Parecer Técnico/SAPRO 01/2010 (peça 19, p. 117) e cópia do Parecer Técnico/SAPRO 02/2010 (peça 17, p. 2-3), que contém manifestação técnica quanto a reprogramação, bem como encaminhou os demais documentos que fazem parte dos pedidos de prorrogação e reprogramação do supramencionado convênio (planilha orçamentária – peça 19, p. 8-111 e orçamento discriminado – peça 19, p. 112-115).

25. Vale trazer à baila excerto do Parecer Técnico SAPRO 02/2010, do qual se extrai (peça 17, p. 2-3):

Em síntese, o Convênio se encontra na seguinte situação, conforme justificativa técnica do gestor:

1) Obra paralisada, tendo em vista que a empresa responsável pela obra – Centauro Construções Ltda. – abandonou a obra e a Prefeitura notificou a referida empresa, e posteriormente rescindiu o contrato unilateralmente. Dos 115 MSD, somente 21 estão em condições de aceitabilidade; o restante está faltando acabamento e a construção de fossa e sumidouro;

2) O gestor convocou a segunda e única empresa classificada no certame para dar continuidade à obra, porém a mesma não se interessou;

3) O gestor licitou novamente a obra, porém não apareceu interessados, sendo justificados informalmente, por eles, que os preços eram inexequíveis.

Situação física do convênio:

Valor total do Convênio: R\$ 359.713,72

Valor do Contrato: R\$ 355.556,85

Valor repassado para o Conveniente: R\$ 276.000,00

Valor pago à empresa contratada: R\$ 307.907,25

Valor a ser liberado pela Concedente: R\$ 69.000,00

Valor da aplicação: R\$ 7.156,58

Execução física da obra: 81% que corresponde o valor de R\$ 290.060,55

Na reprogramação de metas solicitada pelo gestor implica:

No reajuste de valor da planilha original, totalizando assim para o término da obra o valor de **R\$ 130.262,29** (fl. 144)

b) No pedido de liberação do recurso juntamente com o da aplicação, ou seja, o valor total será: Valor a ser liberado pela Concedente: **R\$ 69.000,00** + Valor da aplicação: **R\$ 7.156,58** = **R\$ 76.156,58**;

c) Na proposta do gestor em licitar somente os materiais, e no tocante a parte da mão-de-obra ser executada por administração direta.

Após análise do pedido de reprogramação supracitada, tenho a informar:

a) Os valores dos serviços contidos nas planilhas estão compatíveis com os de mercado;

b) Não foram demonstradas, oficialmente, as medições realizadas e nem a rescisão do 1º contrato;

c) Não foi apresentada pela Prefeitura uma declaração de aumento da contrapartida, assumindo com recursos próprios a quantia de **R\$ 54.105,71** (cinquenta e quatro mil, cento e cinco reais e setenta e um centavos) para o término da obra;

Considerando que os preços da planilha original se encontram defasados, logo procede ao pedido de readequação de metas;

Considerando que há recurso para ser liberado, e que obra inacabada os prejuízos são imensuráveis, tanto para os cofres públicos como para os beneficiários do programa;

Considerando que a Prestação de Contas Parcial da 1ª e parte da 2ª parcela deste Convênio foram aprovadas.

Diante do exposto, logo sou favorável pelos pedidos contidos na reprogramação de metas, porém, recomendo que o gestor nos encaminhe as medições juntamente com a rescisão do 1º contrato e a declaração de contrapartida, para que possamos dar prosseguimento ao processo.

Recomendo uma cópia deste documento para a Prefeitura para as providências cabíveis.

26. De posse dos elementos trazidos aos autos, portanto, vale apenas fazer um reparo quanto ao cálculo do débito então apresentado por meio da tabela 2, constante da peça 2, p. 32, e replicado no parágrafo 31 da instrução anterior, constante da peça 11, p. 3-4. Vê-se, pois, que o cálculo do débito então apresentado não se mostra o mais adequado, conforme demonstrado abaixo.

27. O primeiro passo para o cálculo do débito é a determinação do montante de recursos federais, efetivamente executados, dentro do valor considerado executado pela área técnica da Funasa (R\$ 65.159,01) e, para isso, deve ser levado em consideração o pacto federativo, conforme

demonstrado na tabela abaixo:

Origem	Valor (R\$)	Percentual	Valor executado (R\$)
Federal	345.000,00	95,91 %	62.493,75
Contrapartida municipal	14.713,72	04,09 %	2.665,26
Total	359.713,72	100 %	65.159,01

28. Prosseguindo na metodologia de cálculo, dos pagamentos realizados (R\$ 299.226,59, peça 9, p. 62-63), deve ser excluído o último pagamento realizado (R\$ 14.177,49), pois tal pagamento foi realizado com recursos municipais, conforme evidenciado no extrato da conta específica do ajuste (peça 9, p. 110).

29. Sendo assim, o cálculo do débito ficaria da seguinte forma:

Descrição	Valor (R\$)
Total de pagamentos realizados com recursos federais (R\$ 299.226,59 – R\$ 14.177,49)	285.049,10
Valor dos serviços realizados de forma aproveitável, com recursos federais, segundo a fiscalização da Funasa/AC	(62.493,75)
<b>Débito apurado</b>	<b>222.555,35</b>

30. Ressalta-se que a última parcela do convênio, no valor de R\$ 69.000,00, foi repassada à Prefeitura em 16/11/2010, na conta corrente 5.842-4, agência 3550-5 (peça 1, p. 280), conta diferente da utilizada para a descentralização das duas parcelas anteriores (peça 9, p. 68-70).

31. Desse modo – diga-se novamente –, não resta dúvida que a última parcela foi devolvida em sua integralidade, junto com os rendimentos da aplicação financeira (peça 2, p. 72, e peça 10, p. 150).

32. Solucionada assim a dúvida levantada na Instrução precedente (peça 4, p. 3-4, item 29), já que o valor devolvido é referente à última parcela do ajuste, combinado com os rendimentos de aplicação financeira, sendo que o fato de a Funasa ter considerado como o valor principal devolvido o montante de R\$ 60.487,13 deve ter sido por algum equívoco de cálculo ou interpretação.

33. Noutra esteira, em 10/11/2009 foi realizado um depósito em dinheiro (R\$ 7.156,56) na conta corrente específica do ajuste (peça 9, p. 127), depósito para o qual não foi possível identificar a titularidade. Esse recurso fora recolhido aos cofres da concedente, como devolução do saldo financeiro do Convênio 2740/2005 (peça 9, p. 253), junto com o efetivo saldo de recursos federais (peça 9, p. 128, 206 e 252), sendo assim, tal valor não poderá ser considerado como crédito.

34. Esclarece-se, outrossim, quanto à data do aludido débito, considerando o art. 9º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71, de 28 de novembro de 2012, que determina a incidência de atualização monetária e de juros moratórios a partir da data do pagamento, que, quando houver impugnação de despesas específicas e os recursos tiverem sido aplicados no mercado financeiro ou quando caracterizada responsabilidade de terceiro, serão utilizadas as datas dos pagamentos efetuados mais antigos até o alcance do valor do débito apurado (peça 9, p. 62-63).

35. Esclarecido tal ponto, tem-se, de fato, que, tendo em vista que a aludida reprogramação financeira não importou em nova injeção de recursos federais e nem em realinhamento do quantitativo do objeto do convênio e, ainda, tendo em vista que o acréscimo pecuniário necessário à conclusão das obras decorreria de serviço de mão-de-obra será executada sob os auspícios da administração direta da própria municipalidade, então, remanesce incólume o cálculo ora proposto, pois que, repita-se, não houve novo repasse de recursos públicos federais.

36. Finalmente, quanto à responsabilização do senhor João Edvaldo Teles de Lima, ademais, conforme consubstanciado pelo Parecer Técnico SAPRO 02/2010 acima reproduzido, tem-se que não foram demonstradas, oficialmente, as medições realizadas e nem a rescisão do 1º contrato e que não foi apresentada pela Prefeitura uma declaração de aumento da contrapartida, assumindo com recursos próprios a quantia de R\$ 54.105,71 (cinquenta e quarto mil, cento e cinco reais e setenta e um centavos) para o término da obra, de modo a comprovar suas alegações, razão pela

qual permanece incólume o novel entendimento esposado na instrução anterior (peça 11) – o qual se ratifica no presente arrazoado –, no sentido da sua responsabilização.

24. Feita essa digressão, passe-se à apresentação e, posterior análise, dos argumentos do ora responsável.

– *argumentos* –

25. O causídico do ora responsável inicia salientando que, ao ex-Prefeito, senhor Edvaldo Teles de Lima, fora imputada a não-conclusão do objeto do convênio, em violação à continuidade administrativa, vez que pediu a prorrogação do convênio com vistas à sua finalização, e não logrou êxito em encerrar as obras. Dessarte, de agora em diante, passará a dispor sobre os motivos de tal acontecimento, de forma a provar a total ausência de responsabilidade do senhor Edvaldo por eventuais danos advindos da aludida situação (peça 34, p. 1-2).

26. Nesse sentir, diz o causídico que o Prefeito, quando assumiu a gestão da Prefeitura, teve sempre o maior interesse na conclusão das obras iniciadas na gestão anterior, principalmente quando tais benefícios são de infraestrutura básica e muito auxiliam a população mais pobre, como é o caso do projeto em análise (peça 34, p. 2).

27. Pontua que o convênio para a construção de 115 Módulos Sanitários Domiciliares foi assinado pelo Prefeito antecessor, em dezembro de 2005, constando no plano de trabalho que o repasse seria em parcela única, todavia, por razões que não foram expressamente informadas à gestão do senhor Edvaldo, o convênio findou sendo liberado em três parcelas assim distribuídas: (a) a primeira parcela no dia 18/12/2006, no valor de R\$ 138.000,00; (b) a segunda parcela foi transferida no dia 06/02/2007, também no valor de R\$ 138.000,00; e (c) a terceira parcela, sem qualquer justificativa razoável, só foi liberada em 16/11/2010, cinco anos e onze meses após a assinatura do contrato (peça 34, p. 2).

28. Continua o causídico dizendo que, para o início da obra, foi realizado o processo licitatório com a empresa Centauro Construções Ltda., onde restou firmado o Contrato 026/2007 (peça 41, p. 14-19), para a execução do Convênio 2740/2005. Explica, ainda, que da análise da documentação foi detectado, inicialmente, os seguintes problemas: a) a empresa vencedora não depositou a caução de 5% prevista na CLÁUSULA OITAVA do contrato (peça 41, p. 17); b) o percentual executado da obra, segundo levantamento da Funasa (Parecer Financeiro 002/2014 - peça 41, p. 1-7, e Roteiro para Admissibilidade de Tomada de Contas Especial - peça 41, p. 9-12), foi de 81%, já o percentual levantado pela Prefeitura e confirmado pelos moradores foi de 77,10% e o percentual pago pelo Prefeito da gestão anterior foi de 87% (totalizando o valor de R\$ 307.908,25); c) ademais, o gestor que antecedeu ao ora responsável reteve os tributos legais e não efetuou o pagamento do imposto (peça 34, p. 2).

29. Continua dizendo que, para efeito de liberação da 3ª parcela dos recursos, o senhor João Edvaldo cumpriu todas as fases previstas no convênio, inclusive apresentando a prestação de contas da 1ª parcela no dia 9/1/2008, sendo esta a última exigência para a liberação da parcela final, conforme demonstra cópia da prestação de contas anexa (peça 34, p. 2-3, c/c peça 40, p. 2-30).

30. Sucede que, ao assumir a Prefeitura, a conta do convênio possuía apenas R\$ 888,06 e, durante os primeiros dois anos do seu mandato, a Prefeitura não recebeu nenhum recurso, bem como a empresa não efetuou a complementação da obra solicitada pelos técnicos da Funasa, embora já tivesse recebido 87% dos recursos da obra sem fazer o depósito da caução na porcentagem de 5% – o que somaria 92% –, pelo que resta demonstrado que a empresa só teria recursos a receber quando da conclusão da obra, afirma o causídico do ora responsável (peça 34, p. 3).

31. O executivo municipal, esclarece o causídico, manteve contato com a Funasa para tomar conhecimento do andar do processo de construção dos módulos sanitários e saber dos motivos do atraso no repasse da 3ª parcela, uma vez que, pelo convênio, a obra deveria estar finalizada ainda em

2008, entretanto, a Funasa não soube informar os motivos do atraso da transferência e solicitou que fosse formalizado um pedido de prorrogação de prazo, sob pena do encerramento do convênio. Dessarte, diante dessa exigência imposta pela Funasa, foi realizado o respectivo documento solicitando a prorrogação, dada a intenção de dar continuidade ao projeto (peça 34, p. 3).

32. Insta frisar, exclama o causídico, que os técnicos da Funasa realizaram uma vistoria técnica e atestaram que o convênio apresentava apenas 21 módulos acabados – dos 115 que deveriam ser construídos –, informando ainda que a obra já estava com 81% dos serviços realizados, conforme Parecer Financeiro 002/2014 - peça 41, p. 1-7, e Roteiro para Admissibilidade de Tomada de Contas Especial - peça 41, p. 9-12, ainda que tal porcentagem não correspondesse com a apurada pela Prefeitura em conjunto com os moradores (peça 34, p. 3).

33. Posto isso, de posse do relatório da Funasa, de posse do relatório do Tribunal de Contas e da prestação de contas apresentada pela Prefeitura, passou a analisar a documentação e encontrou informações que não condizem com a realidade, segundo aduz o causídico do ora responsável. Para explicitar sua análise o causídico valeu-se de quadros explicativos (peça 34, p. 4-5), dentre os quais, insta reproduzir o que se segue abaixo (peça 34, p. 3):

Receita transferida pela Funasa	R\$ 345.000,00
Receita de aplicação (extratos bancários – peças 35 a 39)	R\$ 20.256,82
Contrapartida	R\$ 14.713,72
Depósito de recursos pela não-aplicação no mercado financeiro	R\$ 7.156,56
<b>Total da Receita</b>	<b>R\$ 387.127,10</b>
Pagamentos (notas fiscais – peça 42, p. 2-32)	R\$ 307.908,25
<b>Saldo</b>	<b>R\$ 87.900,51</b>
Impostos retidos e não-recolhidos	R\$ 8.681,66

34. A partir dessas informações, o causídico do ora responsável procedeu à seguinte ordem de ideias (peça 34, p. 6-7):

a) elaborou levantamento de toda a obra realizada até aquele momento, que foi assinado pelos proprietários dos imóveis (*vide* da peça 42, p. 22, até peça 46, p. 45);

b) o levantamento resultou na confirmação da execução de R\$ 274.132,01, que representava 77,10% e, conseqüentemente, restando 22,9% para ser executado (*vide* peça 42, p. 38-40);

c) o contrato para a realização da obra previa o pagamento de R\$ 355.556,85 e, até aquele momento, já tinha sido pago o valor de R\$ 307.908,25, o que demonstrava o pagamento de 87% da obra, restando apenas 13% para o seu término, de modo que, ante a falta do depósito da caução e considerando o recebimento de valores superiores aos serviços prestados, o pagamento de qualquer valor restante só poderia ser realizado após o término da obra;

d) não houve o cumprimento do contrato por parte da Funasa, que deveria transferir os recursos em parcela única (peça 34, p. 42-43), com prazo para a execução da obra de um ano após o repasse dos recursos, na medida em que a primeira parcela foi repassada com um ano de atraso, pois o convênio foi assinado em dezembro de 2005 e a primeira parcela liberada em dezembro de 2006,

ao passo que a última parcela contou com cinco anos de retardo, tendo sido depositada apenas em novembro de 2010 e em nenhum momento a Funasa efetuou a correção dos valores;

e) a empresa recebeu recursos a mais do que a obra realizada, assim, poderia e deveria ter finalizado toda a obra, uma vez que lhe faltava receber apenas 13% do valor total e, ainda, não havia sequer depositado a caução exigida, de modo que o valor restante deveria ter sido repassado apenas após a medição final;

f) a empresa responsável pela obra contratada no mandato do Prefeito antecessor ao do ora responsável faliu, não tendo mais condições de executar a obra;

g) por falta de recursos, a Funasa demorou 5 anos a contar da assinatura do contrato para repassar a 3ª parcela, comprometendo o andamento do projeto mesmo sabendo que as obras estavam se deteriorando, especialmente diante da incompletude e, ainda, da inviabilidade do município de acompanhar a conservação das 94 obras espalhadas em sua circunscrição;

h) por estarem localizadas em áreas menos favorecidas, onde a população passa por sérias dificuldades financeiras, os proprietários efetuavam a venda de material depositado na obra, ou mesmo de parte do material já instalado (como, p. ex., torneiras, caixa reservatório de água etc.);

i) o Prefeito João Edvaldo Teles de Lima não efetuou nenhum pagamento, não aprovou nenhuma medição, não assinou o convênio e não movimentou nenhum recurso da conta do convênio, tendo apenas depositado os recursos que deixaram de ser arrecadados pela não aplicação dos valores depositados pela concedente, no valor de R\$ 7.156,56, e, a pedido da Funasa, solicitou a prorrogação do prazo para execução da obra na tentativa de beneficiar a população;

j) acima de tudo, o então Prefeito, ora responsável, ainda tentou remediar toda a situação ao solicitar a liberação da última parcela do convênio e realizar nova licitação para término das obras que estavam paradas, entretanto, tais procedimentos restaram desertos, pois que nenhuma empresa quis assumir a responsabilidade pela conclusão dos módulos; e

l) por fim, a complementação da obra com recursos próprios, após ter sido comprovado pagamento a maior do que os serviços realizados, a falta do depósito da caução e o não recolhimento dos impostos retidos, proporcionaria a reprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado com a consequente devolução dos recursos.

35. Ademais, sob o título “da responsabilização”, aduz o causídico do ora responsável que, a Funasa após analisar a execução do convênio, em seu Parecer Financeiro 002/2014 (peça 41, p. 1-7), manifesta-se pela não aprovação das contas, imputando a devolução dos recursos ao seu executor, o senhor Michel Marques Abraão, no valor de R\$ 222.019,12 (peça 34, p. 7).

36. Ainda, segundo aduz, com as dificuldades que se apresentavam para a conclusão da obra, os técnicos da Prefeitura e da Funasa procuraram a empresa para que a mesma realizasse o volume de obras de acordo com os valores recebidos, entretanto, em virtude da falência e do encerramento das atividades, este trabalho ficou prejudicado (peça 34, p. 7-8).

39. Dessarte, arremata o causídico, com base no exposto acima, submete-se esta documentação (peças 34 a 46) à consideração deste Egrégio Tribunal, requerendo (peça 34, p. 8):

- o conhecimento e acolhimento dos esclarecimentos e da documentação ora apresentada, em atendimento ao expediente Ofício 1452/2017-TCE/Secex-PI, de 1/11/2017, como meio de prova da correta execução do convênio e da inexistência de irregularidade na gestão dos recursos transferidos pela Funasa ao município de Bujari/AC, no período em que o ora responsável foi Prefeito Municipal, para a construção de 115 módulos sanitários domiciliares; e

- o parecer favorável à regularidade das contas quando da execução do Convênio 2740/2005, na administração do senhor João Edvaldo Teles de Lima, em face da

inexistência de ato lesivo ao erário público, com a consequente determinação do arquivamento dos autos.

– análise –

40. Por primeiro, conforme já devidamente analisado pelas instruções precedentes (peças 11 e 20) e acima reproduzido no texto desta instrução (cf. parágrafos 22 e 23), a não-imputação de débito ao senhor Michel Marques Abrahão deu-se porque prestou bens e serviços coetaneamente com os valores recebidos sob sua gestão e, como corolário, descaberia responsabilizá-lo pela funcionalidade total dos módulos sanitários, uma vez que tal funcionalidade total só há de ser exigida aquando do repasse da totalidade dos recursos adrede transferidos, fato que só ocorreu em 16/11/2010, já na gestão do senhor João Edvaldo Teles de Lima.

41. Sob esse mesmo entendimento, ainda de acordo com as instruções precedentes acima reproduzidas, fora proposta a exclusão de responsabilidade da empresa executora (Centaurus Construções Ltda.), uma vez que esta, segundo atestado pela Funasa (Relatório de Visita Técnica acostado à peça 1, p. 134-136), promoveu a execução da obra de forma compatível com os recursos que recebeu.

42. Por sua vez, a responsabilização do senhor João Edvaldo Teles de Lima, conforme já destacado nas instruções anteriores (peças 11 e 20), nasce em face do que preceitua o princípio da continuidade administrativa.

43. Nesse sentir, a inércia decisiva do gestor sucessor de adotar as medidas administrativas necessárias e suficientes, com as quais, inclusive, comprometera-se durante sua gestão, a fim de encerrar a execução de empreendimento público (módulos sanitários domiciliares), traz para si a responsabilidade pelos recursos públicos federais adrede transferidos, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, senão veja-se:

Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.

Acórdão 6363/2017-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.

Acórdão 13590/2016-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor por omissão quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.

Acórdão 10968/2015-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

A inutilidade do objeto conveniado decorrente da inércia administrativa do gestor sucessor atrai para esse a responsabilidade pelo prejuízo ao erário e afasta a do antecessor. O gestor sucessor tem obrigação de encerrar a execução de empreendimento iniciado na gestão anterior, em respeito ao princípio da continuidade administrativa.

Acórdão 2295/2014-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

44. Nada obstante a correção de tal raciocínio, observa-se, no caso concreto, a existência de circunstâncias fáticas que ensejam a mudança de enquadramento até então proposta ao ora responsável.

45. Vê-se que, a rigor, não se trata de evolução de entendimento, mas de um novo olhar sobre

os fatos, na medida em que na Instrução de peça 11, p. 3, parágrafo 27, já se ressaltava a possibilidade de vislumbre de alguma circunstância impeditiva. Veja-se:

27. Sendo assim, a princípio, fica caracterizado que a responsabilidade por dar continuidade à obra, dando-lhe a funcionalidade esperada, era do Sr. João Edvaldo Teles de Lima, salvo se existir alguma circunstância impeditiva para tal iniciativa. (grifou-se)

46. Realmente, à caracterização da violação do princípio da continuidade administrativa, faz-se mister a presença de requisitos cumulativos, conforme a jurisprudência colacionada acima. O primeiro, de forma bem explícita, diz com a necessidade de que haja a disponibilidade de recursos para tanto. O segundo, implícito, decorre da necessidade de haja desídia por parte do gestor na continuidade da obra.

47. Dessa feita, arremata-se, além da disponibilidade de recursos, é preciso que haja inação por parte do responsável, para que se caracterize a ofensa ao princípio da continuidade administrativa, de modo que, insista-se, faltando um deles, a ofensa ao princípio da continuidade administrativa não se verificará.

48. É, pois, sobre a presença dessa dualidade de requisitos cumulativos, cerne da presente discussão nestes autos e impreteríveis à caracterização da ofensa ao princípio da continuidade administrativa, que doravante se discorrerá.

49. Sobre a disponibilidade de recursos para a obra, calha referir que, de fato, houve uma demora na liberação da 3ª parcela do convênio, no valor original de R\$ 69.000,00, que só foi liberada em 16/12/2010 (peça 1, p. 280), enquanto que as duas parcelas anteriores, primeira e segunda, no valor original de R\$ 138.000,00 cada, foram liberadas em 18/12/2006 e 06/02/2007 (peça 9, p. 68-70), respectivamente.

49.1. Verifica-se que o Contrato 026/2007 (peça 41, p. 17-19), firmado entre a Prefeitura Municipal de Bujari - Acre e a empresa Centauro Construções Ltda., com vistas à construção de 115 módulos sanitários domiciliares na sede do referido município, data de 25/10/2007, e previa, na sua cláusula quarta, que a execução da referida obra dar-se-ia num período de 9 (nove) meses, sem interrupção, contados do recebimento da ordem de serviço.

49.2. Por outro lado, o Plano de Trabalho – Cronograma de Execução e Plano de Aplicação, constante do Anexo 5 (peça 1, p. 50), estimava que a “previsão de execução” dos 115 módulos sanitários domiciliares se daria entre 12/2005 a 11/2006.

49.3. Depreende-se, pois, embora referida datas não tenham se confirmado, que a obra objeto do presente convênio é obra de rápida construção, demandando, baseando-se na perspectiva mais conservadora, um prazo médio de 11 (onze) meses para a sua completa conclusão.

49.4. Dessarte, em que pese a ausência de documentação que explicita o porquê do atraso na liberação da 3ª parcela do convênio, quer parecer que tal morosidade não possa ser imputada ao ora responsável, mas, sim, à Funasa, na medida em que houveram sucessivas prorrogações de prazo do convênio lastreadas, justamente, no fato de haver atraso na liberação dos recursos, esticando o prazo do convênio até 11/11/2012 (peça 1, p. 74, 100, 114, 124, 144, 150, 162 e 188 c/c peça 2, p. 176).

49.4. Nesse sentir, as duas primeiras parcelas, liberadas na gestão do Prefeito antecessor, em 18/12/2006 e 06/02/2007, respectivamente, aquando vistoriadas, em 26/2/2009, tiveram o aval positivo da Funasa que atestou que o percentual de obra executada, com os R\$ 276.000,00 (referente às duas primeiras parcelas) era de 81% da meta pactuada (*vide* Relatório de Visita Técnica – peça 1, p. 134-136).

49.5. Observa-se que houve uma demora média de menos de 2 (dois) meses da liberação da primeira parcela para a segunda, entretentes, em relação à terceira, a demora, contado a partir da liberação da segunda, foi de 48 (quarenta e oito) meses, isto é, quase 4 anos depois.

49.6. Posto isso, a elucubração inevitável é a de que as chances da correta e completa conclusão da obra aumentariam consideravelmente caso houvesse tido a liberação da terceira parcela em período compatível com o início da execução da obra, na medida em que, até então, conforme se tem dos autos, a obra vinha tendo a sua boa e regular execução, guardando compatibilidade, ainda, de prazo e de valores, com os recursos disponibilizados pelas duas primeiras parcelas.

49.7. A indagação que se impõe, portanto, é a de que tendo a vistoria da Funasa atestado a execução coetânea de 81% da obra, em relação às duas primeiras parcelas, por que então não foi logo liberada a 3ª parcela?

49.8. A pergunta anterior não tem resposta explícita nos autos, porém, corrobora com a imputação de culpa pela demora, a igualmente excessiva demora em proceder às notificações administrativas dos gestores com vistas à apresentação da prestação de contas para devolução dos valores então liberados sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, haja vista que, para tanto, a Funasa só se dignou em notificar os responsáveis, respectivamente, nas datas de 14/11/2012 (João Edvaldo Teles de Lima – peça 1, p. 194-195), de 23/1/13 e 9/9/2013 (Antônio Raimundo de Brito Ramos – peça 1, p. 202-204 e 254) e de 9/9/2013 (Michel Marques Abrahão – peça 1, p. 238-240),

49.9. Ademais, impende mencionar que o ora responsável, em algumas passagens nestes autos (a exemplo dos ofícios Of/Gapre 378/2009, de 23/12/2009 – peça 19, p. 116, e Of/Gapre 206/2010, de 22/7/2010 – peça 19, 124-125), requereu a prorrogação do convênio porquanto ainda não houve a liberação da terceira e última parcela com vistas a dar continuidade às obras, porém, a despeito disso, há uma demora excessiva no atendimento do seu pleito, de modo que a terceira parcela só é liberada, conforme se registrou alhures, em 16/12/2010.

49.10. Não é por outra razão que, por meio do ofício Of/Gapre 256/2011, de 3/11/11 – peça 19, p. 139, o ora responsável requereu nova prorrogação do convênio, mas, desta vez, calcado no fato de que a referida obra está há muito tempo paralisada e de que já estaria providenciando o procedimento licitatório à retomada da sua execução.

49.11. Vê-se, pois, a partir da cronologia dos fatos, que o ora responsável iniciou seu mandato à frente da Prefeitura em 2009 (gestão de 2009-2012), requereu, dada a injustificável demora, a liberação da terceira parcela restante do convênio em ao menos dois momentos, em 23/12/2009 e em 22/7/2010, porém só a recebeu em 16/12/2010, quando então já se passavam dois anos da sua gestão e por volta de quatro anos de paralisação da referida obra, de modo que é de se ter por certo que a mesma já não apresentava o *status quo ante*, isto é, o estado de conservação e prestabilidade de quando da sua execução, implicando numa nova realidade de preços, bastante mais onerosa.

49.12. Em resumo, enfim, resta indubitável que, quando da assunção da sua gestão, os recursos financeiros do convênio em tela não estavam à disposição do gestor, o que, por conseguinte, permite inferir, desde já, que não houve violação do princípio da continuidade administrativa, na medida em que não observado o malferimento desse requisito cumulativo.

50. Nada obstante tratar-se de requisito cumulativo, pelo que, repete-se, na ausência de um, já se tem por desconfigurada a violação ao princípio da continuidade administrativa, conduzindo à desnecessidade de investigação do requisito seguinte, passe-se, mesmo assim, por amor ao debate, à análise da existência de desídia por parte do gestor na conclusão da obra.

51. Sobre a existência de desídia por parte do gestor na continuidade da obra, crê-se que esta inexistiu. Em que pese não se tenha um arcabouço probatório sólido em prol do gestor, é possível deduzir que houve, de sua parte, um verdadeiro e genuíno intento de dar continuidade à obra objeto do Convênio 2740/2005, ou seja, há toda uma sequência fática que torna crível a argumentação deduzida pelo responsável, a despeito da falta de provas documentais mais robustas para tanto.

51.1. Nessa toada, corroborando com o aduzido no parágrafo 45 acima, combinado com o

parágrafo 27 da Instrução de peça 11, como circunstância impeditiva à conclusão das obras por parte do ora responsável, tem-se o fato de que o ora responsável requereu, por meio do OF/GAPRE 378, de 23/12/2009 (peça 19, p. 116), a reprogramação da execução do objeto para ser executada por Administração Direta, a solicitação da liberação da 3ª parcela restante no valor original de R\$ 69.000,00 e, enfim, a solicitação da consequente prorrogação/aditamento do convênio por 240 dias com vistas à conclusão do empreendimento, porém, em que pese o Parecer Técnico/SAPRO 01, de 5/1/2010 (peça 19, p. 117) defira tal pleito, não houve a liberação imediata da terceira parcela do convênio, o que em princípio é imputado à Funasa, inviabilizando por parte do ora responsável que adotou medidas com vistas à conclusão do ajuste a retomada incontinenti da obra.

51.2. Em reforço, na mesma data, em 23/12/2009, por meio do OF/Gapre 379, de 23/12/2009 (peça 19, p. 6-7), é apresentado pedido de Reprogramação de Metas do Convênio 2740/2005 e são circunstanciados os fatos que embasariam tal reprogramação, com o deferimento do pleito pelo Parecer Técnico/SAPRO 02/2010, datado de 11/1/2010 (peça 17, p. 2-3). Por sua relevância, entende-se salutar a reprodução tanto do OF/Gapre 379, de 23/12/2009 (peça 19, p. 6-7), quanto do Parecer Técnico/SAPRO 02/2010, datado de 11/1/2010 (peça 17, p. 2-3), veja-se:

**OF/Gapre 379, de 23/12/2009:**

Pelo presente reportamo-nos ao Convênio 2740, firmado entre esta Prefeitura e a Funasa, cujo objeto é a construção de 115 unidades sanitárias domiciliares, o qual vimos apresentar reprogramação da execução do objeto do referido convênio, que deverá ter executada sua conclusão, por administração direta. Ressaltamos ainda que os motivos que ensejariam o referido pedido a esta fundação prende-se ao fato de que quando assumimos em janeiro de 2009, o referido convênio encontrava-se em execução inclusive com parcelas do cronograma de desembolso pagas, o que dificultou sobremaneira a sua conclusão, pelos motivos a seguir elencados:

1. A primeira e segunda parcelas para a execução do referido convênio foram liberadas em 18/12/2006, na importância de R\$ 138.000,00;
2. Verificou-se que foi realizado o procedimento licitatório, tipo Tomada de Preços 002/2007, para execução do objeto do referido convênio, cuja empresa adjudicada como vencedora do certame foi Centauro Construções Ltda., sendo o referido certame homologado em 17 de junho de 2007, no valor de R\$ 355.556,85. A referida empresa foi contratada em 25 de outubro de 2007, conforme Contrato de Prestação de Serviços 026/2007, sendo que foi atestada e a empresa recebeu em 6 medições, no período de dezembro de 2007 a dezembro de 2008, a importância de R\$ 307.908,25;
3. Conforme levantamento físico realizado por técnicos da Funasa e a Prefeitura, atestou-se a execução de 65% da execução física, conforme demonstrado no Parecer Técnico/Seapro 03/2009. Verificou-se que das 115 unidades, 92 faltavam serviços para a sua conclusão, sendo estas unidades que pleiteamos a reprogramação para sua conclusão, por administração direta;
4. Destacamos que a empresa contratada abandonou os serviços contratados, o que ensejou em sua notificação e posterior rescisão contratual, que ocorreu de forma unilateral, considerando que a não localização pela atual Administração municipal, da empresa e de seus sócios;
5. Desta forma, passamos a convocar a empresa segunda classificada no processo licitatório, que não teve interesse em assumir os serviços o que ensejou na realização de procedimento licitatório tipo convite, o que também não houve interessados em participar do certame, sendo justificado informalmente que os preços encontravam-se inexequíveis;

Dessa forma, solicitamos a aprovação do pedido de reprogramação para execução do objeto do convênio supra, por administração direta e a liberação da parcela que temos para receber no valor de R\$ 69.000,00. Aproveitamos a oportunidade para solicitarmos autorização desta fundação para utilização dos rendimentos de aplicação financeira, no valor de R\$ 7.156,58, depositados na conta do convênio, devido à intempestividade da aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro, conforme estabelecido no Relatório de Acompanhamento 05/2009.

Outrossim, destacamos do interesse desta administração em concluir os serviços objeto do convênio supra, que é de grande importância para a população urbana de nosso município, dada que a utilização destas unidades sanitárias possibilita a redução de doenças transmitidas por falta de saneamento básico além de melhorar consideravelmente as condições de vida da população, principalmente de baixa renda, que são beneficiárias das unidades sanitárias.

**Parecer Técnico/Sapro 02/2010, de 11/1/2010:**

Em síntese, o Convênio se encontra na seguinte situação, conforme justificativa técnica do gestor:

- 1) Obra paralisada, tendo em vista que a empresa responsável pela obra – Centauro Construções Ltda. – abandonou a obra e a Prefeitura notificou a referida empresa, e posteriormente rescindiu o contrato unilateralmente. Dos 115 MSD, somente 21 estão em condições de aceitabilidade; o restante está faltando acabamento e a construção de fossa e sumidouro;
- 2) O gestor convocou a segunda e única empresa classificada no certame para dar continuidade à obra, porém a mesma não se interessou;
- 3) O gestor licitou novamente a obra, porém não apareceu interessados, sendo justificados informalmente, por eles, que os preços eram inexequíveis.

Situação física do convênio:

Valor total do Convênio: R\$ 359.713,72
Valor do Contrato: R\$ 355.556,85
Valor repassado para o Conveniente: R\$ 276.000,00
Valor pago à empresa contratada: R\$ 307.907,25
Valor a ser liberado pela Concedente: R\$ 69.000,00
Valor da aplicação: R\$ 7.156,58
Execução física da obra: 81% que corresponde o valor de R\$ 290.060,55

Na reprogramação de metas solicitada pelo gestor implica:

No reajuste de valor da planilha original, totalizando assim para o término da obra o valor de **R\$ 130.262,29** (fl. 144)

b) No pedido de liberação do recurso juntamente com o da aplicação, ou seja, o valor total será: Valor a ser liberado pela Concedente: **R\$ 69.000,00** + Valor da aplicação: **R\$ 7.156,58** = **R\$ 76.156,58**;

c) Na proposta do gestor em licitar somente os materiais, e no tocante a parte da mão-de-obra ser executada por administração direta.

Após análise do pedido de reprogramação supra citada, tenho a informar:

- a) Os valores dos serviços contidos nas planilhas estão compatíveis com os de mercado;
- b) Não foram demonstradas, oficialmente, as medições realizadas e nem a rescisão do 1º contrato;
- c) Não foi apresentada pela Prefeitura uma declaração de aumento da contrapartida, assumindo com recursos próprios a quantia de **R\$ 54.105,71** (cinquenta e quarto mil, cento e cinco reais e setenta e um centavos) para o término da obra;

Considerando que os preços da planilha original se encontram defasados, logo procede ao pedido de readequação de metas;

Considerando que há recurso para ser liberado, e que obra inacabada os prejuízos são imensuráveis, tanto para os cofres públicos como para os beneficiários do programa;

Considerando que a Prestação de Contas Parcial da 1ª e parte da 2ª parcela deste Convênio foram aprovadas.

Diante do exposto, logo sou favorável pelos pedidos contidos na reprogramação de metas, porém, recomendo que o gestor nos encaminhe as medições juntamente com a rescisão do 1º contrato e a declaração de contrapartida, para que possamos dar prosseguimento ao processo.

Recomendo uma cópia deste documento para a Prefeitura para as providências cabíveis.

51.2.1. Curiosamente, vale consignar que, antes disso, em 7/4/2009, já se tem nos autos o distrato colocado como condicionante pelo Parecer Técnico/Sapro 02/2010, de 11/1/2010, ao deferimento do pleito requerido pelo OF/Gapre 379, de 23/12/2009, haja vista que extrai-se que, o ora responsável, por meio de Despacho (peça 10, p. 96), pede à Assessoria Jurídica da municipalidade parecer jurídico sobre a possibilidade de rescisão do contrato vigente com a empresa Centauro Construções Ltda. e contratação de outra empresa para a execução dos serviços, porquanto esta até a presente data não se apresentou na Prefeitura e nem se manifestou sobre a continuidade dos serviços contratados, dada a necessidade de conclusão dos serviços conveniados sobrelevada pela exiguidade do prazo do convênio e expiração de sua vigência.

51.2.2. A Assessoria Jurídica, por sua vez, opina por meio de Despacho emitido em 8/4/2009, dentre outras coisas, no sentido de que seja intimada a segunda colocada na Tomada de Preços 001/2007 para exercer seu direito de preferência para a continuidade da execução do projeto nos mesmos padrões, quantitativos e valores determinados pelo órgão concedente, sem necessidade de licitação porquanto esta já foi realizada e a própria norma específica assim que prevê (conf. peça 10, p. 98).

51.2.3. Na sequência, em 4/5/2009, houve a Rescisão ao Contrato 026/2007 (peça 10, p. 99-100) motivada pelo fato de a empresa ter deixado de cumprir as cláusulas contratuais, desvirtuando o objeto do Contrato 026/2007, de 25/10/2007. O extrato do Distrato (Rescisão ao Contrato 026/2007) encontra-se apostado à peça 19, p. 101, e a conseguinte Decisão Administrativa de Rescisão, tomada em 4/5/2009, encontra-se na peça 10, p. 102.

51.3. A despeito disso, em 10/6/2010, a Funasa emite o Parecer Técnico/SAPRO 89/2010 (peça 19, p. 121), reiterando os termos do Parecer Técnico/SAPRO 02/2010, aduzindo que não houve manifestação por parte da Prefeitura, isto é, aduziu a Funasa que, em que pese ter defendido a necessidade da conclusão das obras e a sua importância para a municipalidade, o gestor nada fez à conclusão do objeto do convênio, todavia, como se viu pelos parágrafos anteriores, tal pronunciamento da Funasa não corresponde aos fatos.

51.4. Depreende-se, embora carente de elementos probatórios mais contundentes, que parte da documentação posta como condicionante pela Funasa à liberação da 3ª parcela já restava atendida pelo ora responsável, de sorte que, uma vez mais, queda injustificável o atraso na sua liberação e compromete, pela demora, os serviços já inicializados, mas que dependiam apenas de conclusão, e compromete também os preços dos serviços a serem contratados à finalização da obra, porque, em face do tempo decorrido, já demandariam reajuste do preço, pois que defasado.

51.5. É assim que, ato contínuo, por meio do OF/Gapre 206/2010, de 22/7/2010 (peça 19, p. 124-125), o ora responsável ressaltou: que a municipalidade estaria providenciando os procedimentos administrativos, sobretudo, edital de licitação para a conclusão dos serviços objeto do presente convênio; que o prazo de vigência do convênio é exíguo para a sua conclusão, requerendo, pois, o prazo de 180 dias de aditamento que entende suficiente para a conclusão do empreendimento; e que haja urgência na sua análise e deliberação por parte da Funasa, por estar no período de verão que é ideal à execução dos serviços pactuados, requerendo ao final, ainda, a liberação da última (terceira) parcela do convênio para que pudesse concluir a execução.

51.6. Em análise do referido do OF/Gapre 206/2010 a Funasa, por meio do Parecer Técnico/Sapro 115/2010, de 29/7/2010 (peça 19, p. 130), reconheceu a demonstração de interesse da gestão do ora responsável em concluir a obra, inclusive em razão de já estar providenciando o procedimento licitatório, e deferiu aditamento pelo prazo de 1 (um) ano, e não por 180 dias.

51.7. Vê-se, em síntese, da sucessão dos fatos relatados, e não contraditados pela Funasa, que houve toda uma tentativa do gestor em continuar a execução da obra, a qual, inclusive por conta da não liberação do dinheiro à tempo, acabou por deteriorar-se em parte e ter seu valor defasado e merecedor de atualização de valores, em face da impossibilidade, por ausência da liberação da última parcela, repita-se, do pronto restabelecimento da execução.

51.8. De relevo anotar, ainda, que, sequencialmente, em 3/11/2011, por meio do OF/GAPRE 256/2011 (peça 19, p. 139), embora em data em que já disponibilizada a 3ª parcela do convênio, quiçá em razão do decurso do largo prazo, necessária se fez a solicitação por parte do ora responsável de nova prorrogação de prazo do convênio por mais 180 dias, justificada pelo fato de as obras encontrarem-se paralisadas e deferida por meio do Parecer Técnico/SAPRO 248/2011, de 4/11/2011 (peça 19, p. 143), em face da manifestação de interesse do gestor, ora responsável, na continuidade do convênio e ter providenciado nova licitação para a conclusão da obra.

51.9. Não se pode perder de vista que, desde o início de seu mandato como Prefeito (gestão de 2009-2012), mais precisamente em 26/2/2009, por ocasião do Relatório de Visita Técnica da Funasa (peça 1, p. 134-136), tem-se que o gestor já tinha conhecimento do estágio das obras e das medidas que deveria tomar e, desde então, intenta dar cabo à obra, porém, sem a liberação da última parcela do convênio por circunstância alheia à sua vontade, a qual, apesar de deferida em 5/1/2010 só foi liberada quase um ano depois, em 16/11/2010, não pode prontamente restabelecer a sua execução, sofrendo, pois, todos os conseqüências de deterioração e encarecimento dos serviços restantes que uma paralisação por tal largo tempo acarreta.

51.10. Dessa feita, embora as alegações feitas pelo ora responsável no sentido de que estava tomando providências tendo por fito a contratação de empresa e/ou a sua realização por Administração Direta, com vistas à conclusão das obras possam, num primeiro momento, parecer frágeis, eis que destituídas de comprovação nos autos, têm sua força recrudescida em face de toda essa excursão que se fez pelos fatos, mormente se considerar que se trata de obra que demanda tempo total pequeno à sua conclusão, pois que, conforme aduzido no parágrafo 49.3 retro, a obra objeto do presente convênio é obra de rápida construção, demandando, baseando-se na perspectiva mais conservadora, um prazo de 11 (onze) meses para a sua completa conclusão.

51.11. Posto isso, entende-se que as contas devam ser julgadas iliquidáveis, eis que, a despeito da adoção de providências por parte do ora responsável para ultimar a obra, houve excessiva demora do órgão/concedente na liberação dos recursos, além das sucessivas prorrogações do convênio, as quais favoreceram, pelo decurso do tempo, avarias e perdas nos serviços então realizados e conseqüente impossibilidade de sua retomada, por razões alheias à vontade do ora responsável, pelo que o trancamento e arquivamento das contas se impõem, na forma do art. 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

## CONCLUSÃO

52. Em face da análise promovida, considera-se iliquidáveis as contas, na medida em que força maior, alheia à vontade do responsável, impediu-lhe ultimar as obras objeto dos presentes autos, tornando, por sua vez, materialmente impossível o julgamento de mérito das mesmas.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

53.1 considerar iliquidáveis as presentes contas do Sr. João Edvaldo Teles de Lima (CPF 030.517.812-15), ex-Prefeito Municipal de Bujari/AC, na gestão de 2009-2012, em face de caso fortuito, comprovadamente alheio à vontade do responsável, que tornou materialmente impossível o



juízo de mérito das mesmas, e ordenar seu trancamento e o consequente arquivamento do processo, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 169, inciso III, e 211, *caput* e §1º, do RI/TCU;

53.2. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Fundação Nacional de Saúde – Regional Acre (Funasa/AC) e ao senhor João Edvaldo Teles de Lima (CPF 030.517.812-15).

Secex-PI/1ªDT, em 28 de março de 2019.

*(Assinado Eletronicamente)*

Anderson Pinheiro e Silva

**Auditor Federal do Tribunal de Contas da União**

Matrícula 6477-7