

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) contra os Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia, prefeito de Parintins/AM nas gestões de 2005-2008, 2009-2012 e 2017-2020, e Carlos Alexandre Ferreira Silva, prefeito de 2013 a 2016, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 233.240-15/2007 (peça 1, p. 56-68), Siafi 614649.

2. O mencionado ajuste, celebrado com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa, teve por objetivo a execução de urbanização de assentamentos precários no município de Parintins/AM, concernente na construção de 262 unidades habitacionais, sendo metade localizada no Loteamento Paschoal Alágio e a outra metade pulverizada naquela municipalidade.

3. Conforme os termos da avença, caberia ao concedente a quantia de R\$ 5.000.000,00 e ao município conveniente o valor de R\$ 250.000,00 a título de contrapartida, perfazendo o total de R\$ 5.250.000,00. Os recursos federais repassados à conta corrente vinculada ao ajuste, contudo, alcançaram o montante de R\$ 2.720.000,00, dos quais, foi desbloqueado ao município o total de R\$ 2.501.292,87, conforme relacionado à peça 1, p. 160.

4. O Relatório de Acompanhamento (ERA) de 1º/08/2012, relativo à vistoria **in loco** realizada pela área técnica da Caixa Econômica Federal (peça 1, p. 116-118), indica que houve a execução parcial de 49,40% do objeto pactuado, não tendo sido dada continuidade à obra, a qual teria ficado inacabada.

5. No Relatório de Tomada de Contas Especial 111/2014 (peça 1, p. 238-244), a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída aos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, em razão da não conclusão do objeto contratado. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 286) e a autoridade ministerial competente manifestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Certificado (peça 1, p. 290).

6. No âmbito deste Tribunal, após devidamente citados, os Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva apresentaram suas alegações de defesa, as quais foram analisadas pela então Secex/AM, que sugeriu, no essencial, julgar regulares as contas do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva (prefeito sucessor), dando-se-lhe quitação plena, mas irregulares as contas do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia (prefeito entre 2005 e 2012), condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 19-21).

7. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado neste feito pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, entretanto, entendeu que os elementos constantes dos autos demonstravam compatibilidade entre a execução física das obras e o desembolso financeiro dos recursos na gestão do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, portanto, não caberia imputar responsabilidade a ele. Por outro lado, a inércia do Sr. Carlos Alexandre Ferreira da Silva em retomar a execução do Contrato de Repasse sugeria a possibilidade de ato ilegítimo e antieconômico. Nesse sentido, considerou que seria o caso de aplicação de multa ao prefeito sucessor, sendo necessário realizar sua audiência porque a ocorrência não seria exatamente a descrita na citação já efetivada (peça 22).

8. Não obstante as conclusões acima, em página da **internet** da Caixa sobre o acompanhamento de obras, bem como no “Portal da Transparência”, constava que o Contrato de Repasse 233.240-15/2007 ainda estava em vigor. Assim, dada a possibilidade de continuidade das obras em foco, por meio de despacho (peça 19), restituí os autos à então Secex/AM, para que diligenciasse à Caixa com o fim de obter informações corretas sobre a vigência do ajuste e o aproveitamento de parte dos serviços executados, bem como acerca da existência de pendências do conveniente que impediram o desbloqueio dos recursos para a continuidade da obra.

9. Em resposta à diligência realizada (peça 27), a Caixa esclareceu que a validade do aludido ajuste havia sido estendida até 23/11/2017 e que, apesar dessa prorrogação, não se obteve sucesso na retomada das obras. Informou também que uma parcela dos serviços poderia ser aproveitada, especificamente em relação a 28 unidades habitacionais pulverizadas, que corresponderiam ao total de R\$ 486.451,56. Esclareceu, ainda, que, em setembro/2013, havia tomado conhecimento de que a empresa contratada havia apresentado distrato e a prefeitura reprogramado a meta, em razão da defasagem dos preços inicialmente previstos, mas, como as tratativas de reprogramação não avançaram, foi instaurada a presente TCE.

10. Após o exame dessas informações, a então Secex/AM manteve a proposta de encaminhamento anterior (peça 19), apenas reduzindo o débito a ser imputado ao Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia para R\$ 2.032.050,33, tendo em vista ter sido apontado pela Caixa o aproveitamento de algumas unidades habitacionais (peça 31-33). O **Parquet** especializado, no entanto, com base nos novos elementos, discordou dessa posição da unidade técnica, por considerar que “a responsabilidade pela inexecução parcial dos serviços, e conseqüentemente pelo não aproveitamento dos recursos já empregados, deve ser atribuída aos dois ocupantes do cargo de prefeito durante a vigência do contrato de repasse, visto terem concorrido para o prejuízo causado aos cofres públicos”.

11. Posteriormente a esses pareceres, em 9/8/2017, o Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, na época na sua 3ª gestão como prefeito de Parintins/AM, informou que tinha intensão de dar continuidade às obras, encaminhando planilha e projeto simplificado e indicando a existência de saldo financeiro disponível.

12. Com vistas a obter dados concretos sobre o andamento do Contrato, mediante o Acórdão 10063/2017 – 1ª Câmara, esta Corte de Contas determinou ao aludido município, à Caixa e ao Ministério das Cidades que, no prazo de 30 dias, encaminhassem ao TCU o resultado das tratativas tendentes à continuidade da execução das obras.

13. O Ministério das Cidades, em resposta (peça 43), comunicou que o Contrato de Repasse 233.240-15/2007 teria vigência até 31/3/2018 e que estavam em andamento medidas administrativas para a conclusão das obras. A Prefeitura de Parintins/AM (peça 45) ratificou essas informações, manifestando seu interesse em sanar todas as pendências existentes, no prazo de doze meses.

14. Após novas diligências, o Tribunal obteve a notícia de que estava em análise a documentação técnica enviada pela municipalidade, com pedido de reprogramação com redução de metas, e que havia sido estendida a vigência do ajuste até 31/3/2019, para o restabelecimento do descompasso físico e financeiro, bem como para a conclusão das obras. No entanto, o Ministério das Cidades alertou que o empreendimento permanecia paralisado e que, apesar dos compromissos firmados, não havia evolução favorável.

15. Diante da informação de que, em princípio, o contrato de repasse em tela ainda se encontrava em fase de execução, este processo foi sobrestado até terem sido realizadas novas diligências que indicaram a conclusão do ajuste pactuado.

16. Nesse contexto, acolhi a proposta da Secex/AM de realizar nova citação solidária dos Srs. Carlos Alexandre Ferreira Silva e Frank Luiz da Cunha Garcia (peça 87), em razão da ausência de funcionalidade do objeto pactuado, sem aproveitamento útil da parcela implementada, por motivo de inexecução parcial.

17. Apenas o Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia se manifestou a esse chamamento (peça 103), tendo argumentado que: i) deixou a obra em plena execução e com recursos financeiros suficientes para que o seu sucessor continuasse à obra; ii) todos os pagamentos realizados foram autorizados pela Caixa, sem desvio de recursos; iii) havia incongruências entre os percentuais de execução descritos nos Relatórios de Acompanhamento de Obra (RAE), com anotação de 50,95% de execução em um deles e não de 49,40%; iv) não havia liberdade para gerir os recursos, pois os pagamentos dependiam de autorização da Caixa; v) houve demora nas vistorias pelos fiscais do contratante; e vi) houve inércia do seu sucessor que não implementou as medidas necessária à continuidade das obras.

18. Embora o prefeito na gestão 2013-2016 tenha se mantido silente no tocante a essa última citação, insta lembrar que o Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva já tinha apresentado a este Tribunal suas alegações de defesa, em resposta a expediente anterior que lhe havia sido encaminhado, tendo alegado, em síntese, que os recursos foram disponibilizados durante a gestão de seu antecessor e que a corresponsabilidade do sucessor constitui presunção legal relativa, que pode ser afastada por ele ter adotado medidas no sentido de resguardar o patrimônio, na medida em que protocolou Representação na Procuradoria-Geral da República no Amazonas.

19. Em derradeira instrução de mérito, a então Secex/AM, às peças 109-111, propôs, em essência, considerar revel o Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva e rejeitar as alegações do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, para julgar irregulares as contas de ambos os ex-prefeitos, com condenação solidária ao débito apurado nos autos, aplicando-se-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

20. O **Parquet** especializado, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concordou com esse encaminhamento, propondo ajuste apenas quanto à revelia do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, por considerar que já “compareceu aos autos para se defender por ocasião da primeira citação realizada (peça 12), cujos termos contemplavam, de forma semelhante à segunda notificação, a questão da inservibilidade da parcela de serviços executada (peças 8, p. 1; 87, p. 10; e 93)”.

II

21. Como visto, a obra teve a sua execução interrompida em 3/8/2011, durante o mandato do Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia. Apesar de o Contrato de Repasse ter permanecido válido sob a administração de seu sucessor e durante o período subsequente em que o Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia reassumiu o cargo de prefeito, não foram adotadas providências efetivas para a conclusão do empreendimento ou para que os serviços realizados pudessem ser aproveitados.

22. De acordo com os relatórios elaborados pela Caixa (peça 1, p. 88-118), mais especificamente aquele elaborado em 14/6/2012 (peça 1, p. 116-118), houve a execução de 49,40% dos serviços previstos, o que representa R\$ 2.593.630,85, porém sem benefício à população, visto que as unidades habitacionais não apresentavam condições de moradia, à exceção de 28 casas pulverizadas, em bairros diversos, ao custo de R\$ 17.373,27.

23. Compulsando os elementos que compõem o processo, verifico que as tratativas iniciadas entre o Ministério das Cidades e a sua mandatária e a Prefeitura de Parintins/AM não tiveram sucesso e não houve demonstração da continuidade das obras ou da adoção de medidas que garantissem a funcionalidade das parcelas anteriormente executadas.

24. De fato, o Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, responsável pela celebração do ajuste e pela gestão dos recursos aplicados no empreendimento em tela, não logrou êxito em coligir aos presentes autos evidências suficientes para afastar sua responsabilidade pela inexecução parcial do Contrato de Repasse, visto que a execução foi interrompida em agosto de 2011, antes do fim do seu mandato, sem que fosse integralmente implementada alguma fase significativa do projeto, com conclusão apenas de pequena etapa útil (28 casas pulverizadas). Portanto, não há como acolher o argumento de que, ao término do seu mandato, as obras estavam em plena execução. Outrossim, não trouxe elementos que comprovassem que a paralisação ocorreu devido a circunstâncias que fugiam ao seu controle.

25. Ademais, ao reassumir a prefeitura em 2017, período em que o contrato ainda estava ativo, o aludido alcaide não tomou medidas concretas para dar funcionalidade às partes da obra já executadas e garantir os benefícios esperados à comunidade.

26. No que se refere ao Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, também não merecem prosperar as alegações no sentido de que sua responsabilidade deveria ser afastada, tendo em vista que os recursos foram disponibilizados na gestão de seu antecessor e que teria protocolado Representação junto à Procuradoria-Geral da República no Amazonas. Como visto, esse responsável não demonstrou ter adotado qualquer providência para terminar as obras, bem como não trouxe elementos que demonstrassem que efetivamente se empenhou em concluir as obras e quais obstáculos o impediram.

As medidas judiciais por ele adotadas não são suficientes para afastar a sua inércia em dar prosseguimento ao Contrato de Repasse 233.240-15/2007, que se mantinha em vigor, mormente havendo dotações orçamentárias federais asseguradas para a execução do empreendimento.

27. O princípio da continuidade administrativa já gerou debates neste Tribunal, principalmente quando, em casos assemelhados ao ora tratado, constata-se que a inutilidade do objeto conveniado decorre da não demonstração de ações devidas por parte dos gestores sucessivos. Como se verifica dos Acórdãos 2295/2014-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro) e 10.968/2015-2ª Câmara (rel. Min. Ana Arraes), “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.”

28. Veja-se que o Contrato de Repasse 0233.240-15/2007 foi assinado em 14/12/2007 (peça 1, p. 68) prevendo em seu cronograma a execução dos serviços de engenharia no prazo de seis meses (peça 1, p. 34 e 38). No entanto, a obra, que deveria ser feita em tempo relativamente curto, foi sendo realizada lentamente até sua paralisação em 3/8/2011, sem qualquer providência efetiva para sua continuidade e para que fosse evitado o total desperdício dos recursos públicos disponibilizados, por falta de aproveitamento da parcela executada.

29. O último Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) apontou que o valor das obras realizadas foi de R\$ 2.593.630,85 (concedente e contrapartida, peça 1, p. 116), sendo que, desse montante, apenas houve o aproveitamento de 28 unidades habitacionais, no total de R\$ 486.451,56 (concedente e contrapartida). Com base nessas informações e no total de recursos federais repassados de R\$ 2.501.292,87, o dano apurado relativamente aos recursos federais é de R\$ 2.032.050,33 (peça 31, p. 5).

30. O Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, no entanto, defende que um RAE atestou 50,95% do objeto executado em 15/8/2011. Porém, ele não se atentou que esse percentual não se referia ao total contratado (R\$ 2.475.333,91/R\$4.858.262,34), visto que não incluía o Trabalho Técnico Social e a Regularização Fundiária. Naquele relatório, o percentual executado em relação ao total contratado (R\$ 5.250.000,00) correspondia a 47,14%. Os relatórios posteriores mostraram pequenos avanços nas referidas etapas, de modo que o percentual atingiu 49,40% na última medição (peça 1, p. 104, 112 e 116). Esse último percentual foi o adotado nos cálculos elaborados pela Unidade Técnica.

31. Nesses termos, não há como acolher os argumentos do ex-gestor para alterar o débito apurado, o qual já considera o montante referente às 28 unidades habitacionais declaradas aproveitáveis pela análise da Caixa (peça 27).

32. Em relação à alegação de que os recursos foram integralmente aplicados na execução do projeto e autorizados pela Caixa, sem desvio, é importante enfatizar que a irregularidade em questão não se refere à alocação dos recursos, mas sim ao prejuízo infligido aos cofres públicos devido à inutilidade dos serviços previamente realizados, visto que não houve atendimento aos objetivos propostos, resultando em desperdício de verba federal sem a obtenção dos benefícios sociais esperados.

33. Aliás, esta Casa de Contas tem sufragado a tese de que, nos empreendimentos decorrentes de contratos de repasse firmados com a União Federal, a execução parcial da obra, sem qualquer funcionalidade ou benefícios à comunidade, causa prejuízo aos cofres públicos em valor igual a integralidade dos recursos repassados, haja vista o não alcance da finalidade pactuada no ajuste. Para melhor clareza, transcrevo enunciados referentes ao tema colhidos da ferramenta de pesquisa do TCU “jurisprudência sistematizada”:

(Acórdão 2812/2017-1ª Câmara, rel. Min. Weder de Oliveira)

“Considera-se como prejuízo em valores integrais a aplicação dos recursos do convênio em objeto que se revela inservível ou sem funcionalidade após a sua execução, completa ou parcial.”

(Acórdão 7148/2015-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

“Na execução de convênios, a realização parcial da obra, sem funcionalidade ou benefícios à comunidade, implica prejuízo aos cofres públicos em valor igual ao total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste.”

(Acórdão 1731/2015-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas)

“Na hipótese de execução parcial da obra, que resulte em falta de funcionalidade, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste.”

34. Assim, os Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva devem, na linha proposta pela unidade técnica, com anuência do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, ter suas contas julgadas irregulares e responder, solidariamente, pelo dano causado aos cofres públicos.

35. Os valores contratados representam montante elevado e deveriam ter sido adotadas medidas tempestivas e efetivas por parte dos aludidos prefeitos para dar continuidade às obras e garantir benefício para população alvo, objetivo que, como visto, não foi alcançado.

36. Compreendo que a ausência de providências para a implementação do objeto pactuado é passível de punição com multa, por configurar, no mínimo, a ocorrência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb. Assim, aplica-se aos responsáveis, de maneira individual, a penalidade prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

37. Registro, ademais, que, nos termos da Resolução/TCU 344/2022, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

38. Neste processo, as tentativas de reinício das obras foram tratadas ao longo da vigência do ajuste, mas sem sucesso. Ao final do Contrato de Repasse, tornou-se evidente que não seriam implementadas medidas que tornassem a parcela de serviços executados proveitosa à sociedade. Tem-se, dessa forma, com base no art. 4º, inciso IV da Resolução/TCU 344/2022, que o termo inicial da prescrição é a data em que o órgão contratante tomou ciência do dano, conforme explicado no Voto que conduziu o Acórdão 3810/2024 - 2ª Câmara, de minha relatoria (TC 011.713/2021-6), que tratou de situação semelhante.

39. A partir da data do fim do ajuste, 31/03/2019 (peça 66), diversos eventos capitulados no art. 5º, incisos II e III, daquela norma, como, por exemplo, a realização de diligência à Caixa em 14/11/2019 (peça 74) e a análise empreendida pela Unidade Técnica em 29/8/2022 (peça 109), interromperam a prescrição principal e a trienal, de modo que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

À vista de todo o exposto, acolho os pareceres exarados pela então SecexTCE (peças 109-111) e pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 112), e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 9 de julho de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator