

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, em desfavor dos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, respectivamente ex-Prefeito e Prefeito de Parintins/AM, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse CR 238.132-11/2007, celebrado pelo Ministério das Cidades com o Município de Parintins/AM e a interveniência da Caixa (peça 1).

2. O objeto do ajuste era a execução de modernização e ampliação do sistema de abastecimento de água, conforme plano de trabalho (peça 1, p. 24-38 e 58-72). Os recursos previstos para implementação do objeto foram orçados em R\$ 9.373.284,21, sendo R\$ 8.899.600,00 oriundos dos cofres federais.

3. Foram repassados ao Município R\$ 5.313.061,20 no período entre 02/10/2009 e 21/08/2012, e efetivamente desbloqueados R\$ 4.840.381,88 (peça 1, p. 168-238 e 268-282). A contrapartida realizada alcançou R\$ 260.086,49 (peça 1, p. 170-210).

4. No âmbito deste Tribunal, diante da falta de elementos capazes de demonstrar a conclusão do objeto pactuado, foram citados, em solidariedade, ambos os responsáveis acima mencionados, considerando-se como débito o valor de R\$ 4.840.381,88, correspondente aos recursos desbloqueados para o Município. Além disso, foi realizada audiência do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva em face da omissão em dar continuidade às obras e por não ter tomado medidas para resguardar o patrimônio público (peças 7-8).

5. Os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa e razões de justificativa, que foram analisadas pela Secex/AM, à peça 24, conforme transcrição contida no Relatório antecedente.

II

6. Tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público junto a esta Corte, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concluíram não terem sido afastadas as irregularidades que motivaram esta TCE, motivo pelo qual propõem rejeitar as alegações de defesa e julgar as contas irregulares, condenando-se os responsáveis solidariamente ao débito quantificado, aplicando-se-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 (peças 24 a 27).

7. Incluído o presente processo na pauta deste Colegiado do dia 29/03/2016, a Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva pediu vista dos autos, com fundamento no art. 112 do RI/TCU, restituindo-os ao Gabinete deste Relator, após emissão do Parecer da peça 29, transcrito em parte no item 10 do Relatório precedente, mediante o qual apresenta considerações sobre a funcionalidade do percentual executado pelo Município de Parintins/AM e a redução do débito atribuído aos responsáveis.

8. À vista desse recente pedido de vista e formulação de propostas alternativas ao encaminhamento do feito, faço remissão aos pontos suscitados, tanto os concordantes, quanto os discordantes, para fins de firmar convicção sobre a proposta de mérito mais adequada ao caso.

III

9. A Subprocuradora-Geral, desde logo, manifesta-se pela plausibilidade do entendimento da Secex/AM e do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé acerca da responsabilidade solidária de ambos os gestores pelos danos causados à União em virtude da não conclusão das obras pactuadas no âmbito do Contrato de Repasse n. 238.132-11/2007.

10. Os pareceres exarados nestes autos, assim como a autora do pedido de vista, portanto, são unânimes em reconhecer que as alegações de defesa oferecidas tanto pelo Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia quanto pelo seu sucessor estão desacompanhadas de documentos suficientes que as respaldem, motivo pelo qual não devem ser acolhidas por este Tribunal.

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 coligar 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.

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.

17. Nestes termos, resta uníssono o entendimento expresso em todas as instâncias desta TCE, inclusive revisora, quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos valores desbloqueados e repassados ao Município de Parintins/AM, à conta do Contrato de Repasse CR-238.132-11/2007, dadas as evidências de não conclusão integral do objeto pactuado entre as partes.

IV

18. Neste ponto, cabe abordar questão controversa, após pedido de vista deste feito pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

19. Como já assinalado acima, a Secex/AM, acompanhada pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, entendeu cabível a imputação do débito relativo ao total transferido ao Município de Parintins/AM para as obras em questão, conforme discriminado na tabela do item 4 do Relatório precedente, aos responsáveis citados, Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva.

20. O débito foi quantificado considerando que no último relatório que consta dos autos (datado de 1º/08/2012) foi consignada a execução de 54,7% da obra, faltando a realização integral dos serviços de ligações domiciliares e redes de distribuição (peça 1, p. 140).

21. A autora do pedido de vista pondera que “a conclusão pela ocorrência de prejuízo ao erário pressupõe a demonstração de que os serviços pagos são inservíveis à comunidade” e “que a funcionalidade e a utilidade da parcela implantada devem ser aferidas pelo concedente, não havendo que se cogitar de inversão do ônus da prova em face do conveniente, ante a reduzida eficácia probatória de documentação que venha a ser por ele produzida na busca de demonstrar que as obras e serviços implantados foram de fato aproveitadas, em benefício para a comunidade” (itens 14 e 15 do Parecer da peça 29, transcrito parcialmente no Relatório precedente).

22. Em face de tais registros, cogitou, inicialmente, que a Caixa, após vistoria **in loco**, emitisse novo parecer técnico indicativo de quais obras e serviços executados foram efetivamente integrados ao sistema de abastecimento de água existente, resultando em benefícios à população local.

23. Sopesando, contudo, os custos e limitações associados a tal medida preliminar, a Subprocuradora-Geral sugere a revisão da apuração do débito atinente a este feito, tendo-se por base o Plano de Trabalho relativo ao projeto aprovado no bojo do Contrato de Repasse n. 238.132-11/2007, em especial o fato de que se previa a ampliação do sistema de abastecimento de água do Município, com a interligação das novas unidades às unidades do sistema já existente (peça 1, pp. 26-30).

24. Uma vez que a última medição das obras e serviços de engenharia realizados registra a execução de percentuais superiores a 97% para diversas estruturas do sistema, a exemplo dos poços tubulares profundos (e respectivos abrigos), elevatória de água e muros de proteção em alvenaria (peça 1, pp. 126-130), a representante do MP/TCU reputa ser razoável admitir que os itens indicados têm funcionalidade e utilidade, ante a possibilidade de que tenham sido efetivamente integrados ao sistema de abastecimento de água existente e operativo no município. Por razão análoga, à falta de informações específicas, entende que não há como presumir a ausência de serventia dos quantitativos aprovados de rede de distribuição e ligações domiciliares, bem assim dos serviços realizados a título de Trabalho Técnico Social.

25. Nestes termos, sugere que o débito apurado nestes autos seja recalculado, conforme discriminado nos itens 20 a 22 do Parecer da peça 29, tendo por base:

a) os valores relativos aos reservatórios de água, cujos percentuais de execução impedem, por dedução lógica, que sejam considerados funcionais, no somatório de R\$ 1.451.326,44;

b) os serviços preliminares, na proporção dos valores referentes às glosas dos reservatórios (R\$ 89.185,66 = 28,75% de R\$ 310.212,48, valor total pago a título de serviços preliminares); e

c) a proporcionalidade entre recursos federais e municipais ajustada no âmbito do Contrato de Repasse em foco, de 95%.

26. Em conclusão, o valor do débito a ser atribuído aos responsáveis, segundo o parecer oferecido pela autora do pedido de vista, seria no importe original de R\$ 1.463.486,50, referenciado, por simplificação e em benefício dos responsáveis, às datas dos quatro últimos desbloqueios de recursos para pagamento de obras e serviços de engenharia, como consta da tabela do item 22 do Parecer da peça 29.

V

27. Louvando a iniciativa da Subprocuradora-Geral junto ao TCU e a preocupação por ela externada em tão intrincado trabalho de revisão, deixo, com as vênias de estilo, de endossar as suas conclusões quanto à possibilidade de aproveitamento de vários itens executados, sob o manto do Contrato de Repasse n. 238.132-11/2007.

28. A convicção que ora exponho advém dos pareceres exarados pela Caixa Econômica Federal e dos próprios argumentos oferecidos pela revisora, quando asseve que a “funcionalidade e a utilidade da parcela implantada devem ser aferidas pelo concedente, não havendo que se cogitar de inversão do ônus da prova em face do conveniente, ante a reduzida eficácia probatória de documentação que venha a ser por ele produzida” (item 21 acima e item 15 do Parecer da peça 29).

29. O Relatório de Acompanhamento – RAE, de 1º/8/2012 (peça 1, p. 140-142), que trata de vistoria **in loco** realizada no objeto do Contrato de Repasse, consignou que houve apenas a execução de 54,70% do objeto pactuado. Adicionalmente, parecer PA/Gidur/MN 113/14 (peça 1, p. 4-8), a fim de subsidiar a presente TCE, dispõe que o percentual executado não pode cumprir com os objetivos previstos no plano de trabalho, não gerando o benefício social esperado.

30. É de se ter em conta que no parecer revisor do Ministério Público junto a este Tribunal é enfatizada a **possibilidade** de que as estruturas executadas tenham sido efetivamente integradas ao sistema de abastecimento de água existente e operativo no município (item 17 do Parecer da peça 29). Nada obstante, tal possibilidade deveria estar devidamente concretizada e comprovada neste feito, o que não se verificou, até o momento.

31. Desse modo – considerando o conjunto probatório inserido nestes autos, o tempo decorrido desde as ocorrências apuradas e, ainda, o não acolhimento das alegações de defesa oferecidas pelos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, como já debatido nos parágrafos 10 a 17 acima, bem como a absoluta ausência de indicativos sobre o aproveitamento da parte executada das obras em prol da população –, penso que não há possibilidade de acompanhar as conclusões expostas no parecer revisor do MP/TCU.

32. Assim, os responsáveis mencionados devem, na linha proposta pela Secex/AM e pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, ter suas contas julgadas irregulares e responder, solidariamente, pelo dano causado aos cofres públicos, na forma indicada na tabela da instrução reproduzida no item 4 do Relatório antecedente.

VI

33. Sobre o Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, impende rememorar, ainda, que ele foi chamado, em audiência, a este feito, com base nos termos da Súmula/TCU 230, assim redigida:

“Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade”.

34. Tal entendimento sumulado, como já reafirmado em outras oportunidades (Acórdãos 2.344/2008 – 2ª Câmara, 4397/2009 – 1ª Câmara, 331/2010 – 2ª Câmara, 7.104/2014 – 2ª Câmara e 503/2016 – 2ª Câmara, entre outros julgados) –, deve ser aplicado quando, apesar de os recursos terem sido transferidos e aplicados na gestão do prefeito antecessor, o prazo para apresentação da prestação de contas tenha se encerrado na gestão do sucessor.

35. E essa é a circunstância verificada nesta Tomada de Contas Especial, pois, como já assinalado alhures, a vigência do Contrato de Repasse n. 238.132 inicialmente prevista foi de 28/12/2007 a 28/12/2008, mas ocorreram sucessivas prorrogações, sendo a vigência final 30/12/2014, já na gestão do prefeito sucessor, que se iniciou em janeiro de 2013 (peça 1, 76-92). Assim, o Sr. Carlos Alexandre Ferreira da Silva teve praticamente dois anos para dar continuidade ao projeto em questão, mas não o fez.

36. A audiência do Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva foi em razão da omissão do agente em dar continuidade às obras e por não ter tomado medidas para resguardar o patrimônio público (peças 7-8), porém não foram apresentadas razões de justificativa bastantes. Conforme o quadro delineado neste feito, o aludido responsável não logrou comprovar que agiu com zelo no trato dos recursos públicos, o que resultou no desperdício do investimento feito até então nas obras em causa.

37. Os valores transferidos de dezembro de 2009 a maio de 2012 à conta do Contrato de Repasse CR 238.132-11/2007, que constituem o débito atribuído aos agentes, representam montante elevado – R\$ 4.840.381,88 – e deveria ter gerado medidas tempestivas por parte do Prefeito sucessor, para continuidade das obras e benefício da população alvo, objetivo que, como visto, não foi alcançado.

38. Desse modo, reputo cabível aplicar ao Sr. Carlos Alexandre Ferreira Silva, além da multa objeto do art. 57 da Lei n. 8.443/1992, proporcional ao dano a ele imputado, a pena prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei.

À vista de todo o exposto, acolho os pareceres exarados pela Secex/AM e pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator