

TC 009.883/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de Parintins/AM

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

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

Interessado em sustentação oral: não há

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

INTRODUÇÃO

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

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

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

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

Quadro anexo à peça 32

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

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

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

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

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

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

HISTÓRICO

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

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

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

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

2.4. Neste momento, os recorrentes insurgem-se contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade, ratificado pelo Relator com a suspensão dos efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2 e 9.5 do acórdão recorrido (despacho de peça 52).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

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

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

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

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

5.2. Sustenta sua tese nas seguintes razões recursais:

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

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

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

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

Análise:

5.3. Entende-se que antes de avaliar a responsabilidade do prefeito sucessor, ora recorrente, é pertinente a realização da diligência proposta nesta instrução no item 6 em decorrência do exame da responsabilidade do prefeito antecessor.

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

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

6.2. Argumenta, em síntese, que:

a) enquanto gestor municipal procedeu conforme estipulado no plano de trabalho e executou corretamente os valores liberados pela Caixa, contudo o objeto não foi concluído, pois seu

sucessor, ante manifesto desinteresse e em afronta ao princípio da continuidade dos serviços públicos, não deu continuidade e não finalizou o acordado no Contrato de Repasse 238.132-11/2007;

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

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

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

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

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

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

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

Análise:

6.4. Antes de examinar a conduta e a eventual responsabilidade do recorrente acerca da irregularidade cometida na execução do Contrato de Repasse CR-238.132-11/2007, entende-se oportuno discorrer acerca da execução parcial do objeto sob exame.

6.5. Trata-se de questão já discutida nos autos, por provocação do MP-TCU, rejeitada no acórdão, mas que, a nosso sentir, em razão do efeito devolutivo do recurso merece nova análise.

6.6. A jurisprudência desta Corte, em relação a utilidade da parcela executada do objeto, tem oscilado entre a imputação do débito total nos casos nos quais ocorre a imprestabilidade da fração executada do objeto e a completa frustração dos objetivos do convênio (v.g Acórdãos 2581/2014, do Plenário; 1.521/2007, 1.964/2007, 903/2008, 1.017/2008, 4.587/2009, 5.175/2013, todos da 2ª Câmara e 6.723/2014, 1.595/2007, ambos da 1ª Câmara) e a imputação parcial do débito, uma vez

que parte dos recursos aproveitaria à população (v.g Acórdãos 112/2007, 862/2007, 2.368/2007, 3543/2007, todos da 2ª Câmara).

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

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

6.9. **In casu**, conforme bem apontado pelo parecer do MP-TCU (peça 29), o qual se permite transcrever abaixo, há fortes evidências de aproveitamento de parte do que foi executado, **verbis**:

III

13. Sob a perspectiva da ocorrência de lesão ao erário, há que se ter em conta que a liquidação das despesas no âmbito de contratos de repasse ocorre mediante vistoria in loco pela CEF, para atestar a regularidade dos serviços executados em relação ao projeto técnico de engenharia aprovado. Somente os valores dos serviços aprovados pela CEF são desbloqueados na conta vinculada, para posterior pagamento às empresas executoras. Não há que se falar, portanto, em pagamento por serviços não executados, ou executados em desconformidade com o planejado.

14. Nessa esteira, a conclusão pela ocorrência de prejuízo ao erário pressupõe a demonstração de que os serviços pagos são inservíveis à comunidade. Ainda que o objeto pactuado não venha a ser concluído, em prejuízo à consecução plena dos objetivos almejados com a celebração da avença, impende avaliar se há funcionalidade e utilidade no que foi executado, de modo a configurar desvio de objeto, falha que não enseja a imputação de débito.

15. Vale frisar, ainda, 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.

16. Dito isso, ressaltamos que o projeto aprovado no bojo do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007 consistia da ampliação do sistema de abastecimento de água do município de Parintins/AM, tendo sido prevista a interligação das novas unidades às unidades do sistema já existente (peça 1, pp. 26-30). O incremento nas vazões captadas de água subterrânea adviria da implantação de poços tubulares profundos, em acréscimo aos já existentes, bem como das respectivas tubulações adutoras. Também foi previsto aumento da capacidade de reservação do sistema, com a reforma e construção de quatro reservatórios de água. Previu-se, ainda, a implantação de casas de cloração, de rede de distribuição de água em tubos de PVC – cujo quantitativo incluiu a substituição de redes deterioradas de ferro fundido em áreas já atendidas –, além de ligações domiciliares.

17. Nesse contexto, releva assinalar 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). Tais níveis de execução autorizam inferir que as obras em comento foram concluídas, a menos de glosas de serviços de pequena monta, sendo razoável admitir que têm funcionalidade e utilidade, ante a possibilidade de que tenham

sido efetivamente integradas ao sistema de abastecimento de água existente e operativo no município. Por razão análoga, à falta de informações específicas, 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.

18. Em função do exposto, e à luz do art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno do TCU – que estabelece que, havendo débito, sua apuração deve assegurar que o valor a ser cobrado não excede o real valor devido –, entendemos que a proposta de se imputar débito em valor equivalente ao total dos recursos federais aplicados carece da necessária fundamentação fática.

19. Nesse contexto, afigura-se medida salutar para o deslinde do processo a realização, pela CEF, de vistoria in loco com vistas à emissão de 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, atentando-se para que se busque registrar a situação dos fatos à época da atuação dos gestores.

20. Sopesando-se, contudo, os custos e limitações associados a tal medida preliminar, sugerimos, em caráter sucessivo, que o débito apurado nestes autos tome por base apenas os valores despendidos na execução dos reservatórios, cujos percentuais de execução impedem, por dedução lógica, que sejam considerados funcionais. Esses valores somam R\$ 1.451.326,44, conforme apresentado no quadro abaixo, o que corresponde a 28,75% do valor total das obras e serviços aprovados pela CEF (R\$ 5.048.115,99, peça 1, p. 126).

Quadro à peça 29, p. 3

21. Cabível, ainda, imputar débito relativo aos 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).

22. Nessa linha de entendimento, e fazendo incidir sobre o montante total do débito apurado a proporcionalidade entre recursos federais e municipais ajustada no âmbito do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007, de 95%, obtém-se o valor 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, na forma do quadro seguinte.

Quadro à peça 29, p. 3

IV

23. Diante das considerações ora expendidas, esta representante do Ministério Público, com as vênias de estilo por divergir parcialmente das propostas constantes dos autos, entende não estar devidamente evidenciada a ocorrência de dano ao erário federal em valor equivalente à integralidade dos recursos aplicados nas obras objeto do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007. 24. Nesse sentido, sugerimos ao eminente Relator que diligencie à CEF para que, mediante vistoria in loco, emita parecer técnico indicativo das obras e serviços executados que tenham sido integrados ao sistema de abastecimento de água existente no município de Parintins/AM, com benefício à comunidade. Sucessivamente, caso entenda inconveniente ou inoportuna tal medida preliminar, pugnamos que o débito a ser imputado aos responsáveis, em solidariedade, seja no montante original de R\$ 1.463.486,50, advindo da não conclusão das obras dos reservatórios de água, em observância ao disposto no art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

6.10. Pelo exposto, entende-se haver indícios de aproveitamento da fração executada em benefício da coletividade e o risco de enriquecimento sem causa da administração se mantida a imputação pela totalidade dos recursos.

6.11. Dessa forma, nos termos da proposta do MP-TCU, e considerando o efeito devolutivo do recurso, é recomendável, antes da formação de juízo de valor do apelo, diligenciar CEF para que, mediante vistoria **in loco**, emita parecer técnico indicativo das obras e serviços executados que



tenham sido integrados ao sistema de abastecimento de água existente no município de Parintins/AM, com benefício à comunidade.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se ser necessária a realização da diligência para formação de juízo sobre o mérito do recurso, conforme proposta que segue.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se diligenciar CEF para que, mediante vistoria **in loco**, emita parecer técnico indicativo das obras e serviços executados no âmbito do Contrato de Repasse CR 238.132-11/2007 (Siafi 612394), de responsabilidade dos Srs. Frank Luiz da Cunha Garcia (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e Carlos Alexandre Ferreira Silva (gestão 2013-2016), ex-Prefeitos de Parintins/AM, que tenham sido integrados ao sistema de abastecimento de água existente no aludido município, com benefício à comunidade, atentando-se para que, se possível, registre a situação dos fatos à época da atuação dos gestores.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,
em 1/4/2017.

Giuliano Bressan Geraldo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6559-5