

**Proc. TC-009.883/2015-0**  
**Tomada de Contas Especial**  
**Recursos de Reconsideração**

**Parecer**

Examinam-se Recursos de Reconsideração interpostos pelos Senhores Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva contra o Acórdão n.º 9.914/2016-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas de ambos, imputando-lhes débito solidário e aplicando-lhes multas, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007.

2. O ajuste, celebrado entre o Ministério das Cidades – representado pela Caixa Econômica Federal (CEF) – e o Município de Parintins/AM, tinha por objeto a execução de obras de modernização e ampliação do sistema de abastecimento de água municipal, em valor estimado de R\$ 9.373.284,21, sendo R\$ 8.899.600,00 de recursos federais e o restante de contrapartida municipal.

3. A execução das obras e serviços de engenharia foi contratada com a empresa Tercom Terraplenagem Ltda., por R\$ 9.185.818,53. Entre outubro/2009 e agosto/2012, foram desbloqueados da conta vinculada ao ajuste o montante total de R\$ 5.048.115,99 – sendo R\$ 4.793.341,98 de recursos federais e R\$ 254.774,01 de recursos municipais –, para pagamento de serviços e obras realizadas, após prévias vitórias pela equipe de engenharia da CEF, o que corresponde à execução de 54,96% do objeto pactuado (Relatório de Acompanhamento, de 1.º/8/2012, à peça 1, pp. 140-142).

4. A Corte de Contas, perfilhando-se à manifestação da CEF de que as obras implantadas não tinham funcionalidade plena e por isso não atendiam aos objetivos sociais almejados com o contrato de repasse, considerou-as imprestáveis e impugnou a totalidade das despesas realizadas.

5. Foram condenados solidariamente o Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia, Prefeito nos mandatos 2005-2008 e 2009-2012, em que a avença foi celebrada e os recursos públicos repassados foram gastos, e o Senhor Carlos Alexandre Ferreira Silva, Prefeito na gestão seguinte (2013-2016), por não ter dado continuidade à obra, embora houvesse recursos financeiros assegurados para tanto.

6. Já na fase recursal, a Secretaria de Recursos assinalou que os autos careciam de suporte fático-probatório para formação de juízo de mérito, tendo em vista as considerações apresentadas por esta representante do *Parquet* especializado em parecer após pedido de vista dos autos, quanto à possibilidade de que ao menos parte das obras implantadas tivessem sido interligadas ao sistema de abastecimento de água existente no município, como previsto no projeto aprovado (peça 29).

7. Assim, a Unidade Técnica propôs a realização de diligência à CEF, em linha com nosso alerta de que a funcionalidade da parcela implantada deve ser aferida pelo concedente, não havendo 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 se e quais obras e serviços implantados foram de fato aproveitadas em benefício para a comunidade. Autorizadas pelo Relator, as diligências à CEF, ao fim, evidenciaram o efetivo aproveitamento de parte das obras (peças 64-72, 74-76, 78, 80-82).

8. Em decorrência disso, a Secretaria de Recursos, em pronunciamentos uniformes às peças 84-86, manifesta-se no sentido de se conhecer dos recursos interpostos pelos responsáveis, e, no mérito: a) dar provimento ao apelo do Senhor Carlos Alexandre Ferreira Silva e tornar sem efeito o débito e as multas a ele aplicados, julgando suas contas regulares com ressalva; e b) dar provimento parcial ao recurso do Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia, reduzindo parcialmente os valores do débito e da multa que lhe foram imputados pelo acórdão contestado.

**II**

9. Endossamos as considerações oferecidas pela Serur acerca da responsabilização pelas irregularidades na execução do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007.
10. Com efeito, o Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia não logrou justificar sua omissão em adotar as providências cabíveis para concluir, no curso de seu mandato à frente da Prefeitura, o objeto pactuado na avença.
11. Como se vê dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia à peça 1, pp. 94-131 (relativos às seis inspeções da CEF para atestar as obras e autorizar o desbloqueio dos recursos financeiros para pagamento à empreiteira), as obras, contratadas em 15/07/2008 com prazo de execução previsto de 180 dias, foram iniciadas em 06/10/2009, e até 03/08/2011, cerca de 22 meses depois, havia sido executada apenas pouco mais da metade do objeto pactuado. Destaca-se que as vistorias posteriores, entre novembro/2011 e agosto/2012, atestaram somente a realização de parte dos serviços do Trabalho Técnico Social.
12. Ademais, revelou-se inverídica a informação prestada pelo Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia em suas alegações de defesa, de que as obras estariam em plena execução ao término de seu mandato (peça 21, p.3). Na verdade, documentação trazida aos autos pelo Senhor Carlos Alexandre Ferreira em sua peça recursal demonstra que houve o distrato do contrato firmado pela Prefeitura com a Tercon Terraplenagem Ltda. em 12/12/2012, no fim de sua gestão.
13. Segundo consta do Termo de Distrato do Contrato CP002/2008-PMP (peça 37, pp. 20-22), a empresa contratada havia notificado a Prefeitura ainda em novembro/2011 acerca da inviabilidade de concluir os trabalhos, alegando que as obras somente receberiam mais recursos da CEF após a implementação do Programa Técnico Social, e que o longo tempo transcorrido desde a assinatura do ajuste resultou na desatualização dos preços contratados, representando ônus excessivo à empreiteira.
14. Nesse contexto, subsiste a responsabilidade do Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia, visto que sua conduta omissiva, injustificada, deu causa ao atraso no cronograma das obras e, em última instância, culminou no desfazimento do contrato com a Tercon Terraplenagem Ltda., impedindo que o prefeito sucessor pudesse dar continuidade imediata às obras faltantes.
15. Cabe destacar que o Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia, tendo voltado a exercer o mandato de Prefeito no quadriênio 2017-2020, informou ao Tribunal a intenção de retomar as obras paralisadas, mediante a reprogramação do Contrato de Repasse n.º 238.132-11/2007, cuja vigência havia sido prorrogada ao menos até maio/2019 (peças 73 e 87). Todavia, ante a ausência de evidências de que ele tenha adotado medidas concretas nesse sentido, impõe-se dar andamento à TCE em curso.
16. A propósito da responsabilidade do Senhor Carlos Alexandre Ferreira Silva, embora compartilhemos da conclusão da Serur de que se pode descaracterizar a conduta omissiva atribuída a ele, entendemos pertinente tecer alguns comentários adicionais.
17. É certo que o fato de o contrato de execução das obras não estar vigente em janeiro/2013, quando o responsável assumiu a gestão municipal, constituiu entrave importante à conclusão das obras. Todavia, à luz do princípio da continuidade administrativa, apenas esse fato não se revela suficiente para justificar a não adoção de medidas tendentes a viabilizar a finalização do objeto, uma vez que as obras já implantadas não continham falhas que desaconselhassem seu prosseguimento e que havia recursos assegurados para contratar as obras faltantes. Foi esse o fundamento para a condenação em débito do prefeito sucessor, em solidariedade com seu antecessor, e para as multas a ele aplicadas, a despeito de ele não ter executado nenhuma das despesas impugnadas.
18. Ocorre que, compulsando os autos, deparamo-nos com documentos à peça 15 que indicam que o Senhor Carlos Alexandre Ferreira da Silva, na verdade, chegou a adotar providências com vistas à reprogramação das obras. A CEF, por meio do Ofício n.º 836/2015/GIGOV/MN, de 21/maio/2015 (peça 15, pp. 10), mostrou-se favorável ao pleito e solicitou que fossem apresentados orçamento com acréscimos e decréscimos de serviços e/ou quantitativos, orçamento consolidado e cronograma alterados, e respectiva anotação de responsabilidade técnica, para que fosse efetivada a reprogramação em tela.

19. Vale ressaltar que o teor dessa documentação estranhamente não foi abordado pelo Senhor Carlos Alexandre Ferreira Silva em suas alegações de defesa à peça 22, apesar de ter sido incorporada aos autos em momento anterior. Por isso, infelizmente não foi objeto da análise devida no curso da instrução da TCE, e tampouco constou das diligências endereçadas à CEF, o que permitiria conhecer o desenrolar dos fatos posteriores.

20. A despeito disso, absteemo-nos de propor diligências adicionais para melhor fundamentar a análise da responsabilidade do aludido responsável, por entendermos, na mesma linha da Serur, que o conjunto fático já desenhado nos autos permite mitigar sobremaneira a omissão a ele imputada.

### III

21. Na sequência, entendemos necessário corrigir a valoração do débito remanescente nos autos.

22. De início, cabe rememorar 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, portanto, pagamento por serviços não executados ou executados em desconformidade com o planejado. O débito, nesses casos, decorre do pagamento por serviços que, embora tenham sido regularmente executados, não têm funcionalidade.

23. Conforme informações prestadas pela CEF no Ofício n.º 0209/2018/GECOP (peça 82), o projeto técnico objeto do contrato de repasse contemplava a construção de adutoras, rede de distribuição, poços artesianos, reservatórios elevados e semienterrados, elevatória de água e ligações domiciliares. Para a execução do projeto, a cidade foi dividida em três setores: I-A, I-B, I-C; II; e III-A e III-B. Com exceção dos reservatórios e elevatórias, todas as demais obras foram sendo integradas ao sistema existente à medida em que eram concluídas, trazendo benefício imediato à população, ainda que parcial.

24. Assim, houve o efetivo aproveitamento das obras e serviços executados correspondentes aos seguintes itens da planilha contratada: serviços preliminares, construção de poços tubulares com 120m e de respectivos abrigos e muro de proteção em alvenaria com gradil, em todos os três setores; e ligações domiciliares e rede de distribuição nos setores I e II. Os valores correspondentes a esses itens devem ser abatidos do débito imputado ao Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia e, por consequência, deve-se reduzir na mesma proporção a multa aplicada ao ex-prefeito com amparo no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

25. A despeito de a CEF ter informado valores discrepantes para as obras que foram integradas ao sistema existente – R\$ 3.556.643,60 na peça 71 e R\$ 3.477.888,20 na peça 82 –, esse último valor é o que reflete corretamente a soma dos valores das obras executadas e que efetivamente entraram em operação, conforme se pode deduzir das informações registradas no Relatório de Acompanhamento de Engenharia de agosto/2011.

26. Já os reservatórios de água e as elevatórias de água, cuja execução foi parcial nos três setores, não puderam ser interligados ao sistema de abastecimento existente. Os valores correspondentes a essas obras parcialmente executadas, R\$ 1.570.227,79, constituem o prejuízo devido à não conclusão do objeto do contrato de repasse. Deve ser restituída aos cofres federais a quantia de R\$ 1.490.875,44, equivalente à proporção ajustada do financiamento das obras pela União (94,95%), distribuído em parcelas referenciadas às datas dos últimos desbloqueios de recursos, com os acréscimos devidos a título de atualização monetária e de juros de mora, na forma do quadro na página seguinte.

27. Por fim, a CEF informou que as obras relativas às ligações domiciliares e rede de distribuição no setor III não chegaram a ser iniciadas, pois dependiam da conclusão de outras. Portanto, uma vez que tais itens não foram pagos, o valor contratado correspondente, R\$ 675.480,68, não integra o débito remanescente nos autos.

**IV**

28. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas endossa, com ajustes, o encaminhamento proposto pela Serur às peças 84-86, no sentido de conhecer do Recursos de Reconsideração interpostos contra o Acórdão n.º 9.914/2016-TCU-2.ª Câmara, e, no mérito:

- dar provimento ao recurso do Senhor Carlos Alexandre Ferreira Silva, para julgar regulares com ressalva suas contas, e, em consequência, tornar sem efeito o débito e as multas a ele aplicados mediante os itens 9.2 e 9.3.2 do acórdão recorrido;

- dar provimento parcial ao recurso do Senhor Frank Luiz da Cunha Garcia, para afastar parte do débito de que trata o item 9.2 do acórdão recorrido, que passa a ter a composição do quadro a seguir, e reduzir, na mesma proporção, a multa objeto do item 9.3.1 do acórdão recorrido:

Valor (R\$)	Data de referência
237.922,32	22/02/2011
302.644,43	15/03/2011
456.482,56	02/05/2011
446.786,23	16/08/2011
7.686,00	27/12/2011
39.353,90	17/05/2012

Ministério Público de Contas, 10 de março de 2020.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Procuradora-Geral