

## VOTO

Nesta fase recursal, os prefeitos Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva, do Município de Parintins/AM, que tiveram mandatos consecutivos, contrapõem-se, cada qual nos pontos que lhe dizem respeito, ao Acórdão 9914/2016-2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, com condenação em débito solidário e multas individuais.

2. O motivo central do sentenciamento foi a não consecução dos objetivos do Contrato de Repasse CR-238.132-11/2007, firmado com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, com vistas à “modernização e ampliação de sistema de abastecimento de água”, para o qual estavam previstos até R\$ 8.899.600,00 dos cofres federais, mais R\$ 473.684,21 de fonte municipal.

3. Conforme vistoria feita pela Caixa em 1/8/2012, as obras foram paralisadas após a execução de cerca de 54%, percentual observado desde 3/8/2011, e o consumo de R\$ 5.126.871,39, não obstante houvesse reserva de valores suficientes para o seu prosseguimento.

4. Em suma, as responsabilizações do prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia (que assinou o contrato de repasse e iniciou o empreendimento, mas o largou mais de um ano antes do encerramento do seu mandato) e do seu sucessor, Carlos Alexandre Ferreira Silva (que assumiu a gestão municipal tendo ainda pela frente dois anos de vigência do ajuste), decorreram do abandono das obras, sem que houvesse provas do aproveitamento da parcela executada. Por isso, o débito atribuído a ambos, em solidariedade, foi pelo total desbloqueado da conta específica, de R\$ 4.840.381,88.

5. Agora, nos presentes recursos de reconsideração, os responsáveis procuram basicamente culpar um ao outro. O prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia alega que os valores que geriu foram bem aplicados, tanto que a Caixa autorizou os pagamentos à empreiteira, haja vista os desbloqueios financeiros pós vistorias. Ademais, afirma que, na transição dos mandatos, “a obra estava em andamento e havia recursos para o pagamento na medida em que fossem realizados” os serviços. Por sua vez, o prefeito Carlos Alexandre Ferreira Silva aduz que seu antecessor, poucos dias antes de deixar o cargo, fez o “distrato amigável” do contrato de empreitada, circunstância que impediu o avanço das obras na nova gestão. Além disso, diz que se tratava “de obra temerária”, razão pela qual “evitou que se agravasse o dano ao Erário, atuando com a finalidade de responsabilizar o Sr. Frank”, mediante o oferecimento de *notitia criminis* junto ao Ministério Público Federal.

6. Ao final da instrução, a Serur propõe que seja dado provimento ao apelo do prefeito Carlos Alexandre Ferreira Silva, com alteração do julgamento das suas contas para regulares com ressalva, no entendimento de que ele “não foi responsável pela gestão de nenhum recurso público”, “não contava com uma contratada para dar sequência às obras” e comprovou ter adotado providências jurídicas contra seu antecessor; fora haver indícios de inexecução de parte do que foi pago. Quanto ao apelo do prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia, a unidade técnica sugere o provimento parcial, com a diminuição do débito para R\$ 3.861.592,76, uma vez que a Caixa Econômica Federal, instada por diligências nesta fase recursal, atestou que parte dos serviços executados foi agregada com funcionalidade ao sistema de abastecimento de água que já existia no município.

7. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU apenas dissentiu do novo débito apurado pela unidade técnica, visto que incluiu, inadvertidamente, valores que não chegaram a ser desbloqueados pela Caixa. Assim, o débito correto, relativo à participação da União, seria de R\$ 1.490.875,44.

8. Manifesto-me parcialmente de acordo com os pareceres da Serur e da Procuradoria, conforme passo a discorrer.

## II

9. A propósito da responsabilização, diferentemente das propostas, compreendo que permanecem válidos os fundamentos que levaram à condenação tanto do prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia quanto do seu sucessor, Carlos Alexandre Ferreira Silva, na forma decidida pelo Acórdão 9.914/2016-TCU-2ª Câmara.

10. Como já era demonstrado por ocasião do proferimento da deliberação recorrida, as vitorias feitas pela Caixa revelaram que não houve evolução física das obras pelo menos entre 3/8/2011 e 1/8/2012, e presumidamente também daí até o final do mandato do prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia, em 31/12/2012, ou seja, nos últimos 17 meses que esteve no comando da prefeitura.

11. Tal constatação agora é reforçada pela juntada aos autos, no âmbito do recurso do mandatário sucessor, do “Termo de Distrato do Contrato CP002/2008-PMP-CML”, de 12/12/2012, assinado pelo prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia e pela empreiteira, referente à execução das obras do repasse objeto deste processo. (peça 37, págs. 20/22)

12. Portanto, não condiz com as provas a afirmação do prefeito Frank Luiz no sentido de que as obras estavam em execução quando transmitiu o cargo ao sucessor. Nenhuma dúvida subsiste, assim, quanto à devida responsabilização daquele primeiro prefeito, que parou as obras em pleno exercício do seu mandato.

13. Observo que o distrato, segundo suas cláusulas, teria sido decidido por dois motivos: i) a falta de conclusão do “Programa Técnico Social” (Trabalho Social), a ser desenvolvido paralelamente às obras, que estaria supostamente obstando a liberação de mais recursos pela Caixa; e ii) a defasagem de preços desde a assinatura do contrato, em 15/7/2008, sem que houvesse reajuste. Como se nota, ambas as situações foram causadas pela própria prefeitura, não servindo para isentar o prefeito Frank Luiz de responsabilidade.

14. No caso do prefeito sucessor, Carlos Alexandre Ferreira Silva, igualmente não vejo como desconsiderar sua omissão em retomar as obras.

15. A meu ver, é incompreensível que o novo prefeito, mesmo diante do distrato com a empreiteira, não tivesse procedido a outra licitação, ainda mais porque o contrato de repasse estava vigente, havia recursos programados para disponibilização pela Caixa e as obras até então realizadas eram totalmente aproveitáveis.

16. Sua assertiva de que era uma “obra temerária”, cuja continuidade provocaria mais danos ao erário, não tem nenhum embasamento. Ao contrário, conforme destacado pelo Relator *a quo*, as vitorias feitas pela Caixa consignaram a boa qualidade dos serviços executados, até porque, de outro modo, a instituição não desbloquearia os recursos para que a prefeitura pagasse a empreiteira. Da mesma forma, não há registros de pagamentos indevidos, que pudessem caracterizar o aludido dano ao erário.

17. Neste momento, cabe ressaltar que também não se sustenta a suposição da Serur de que possa ter havido pagamento por serviço não executado. Tal assunto, aliás, remete ao cálculo do débito, que foi o único ponto de discordância do Ministério Público com a unidade técnica. Como bem explicado pela Procuradoria, na sistemática dos contratos de repasse, os desbloqueios de recursos da conta específica são feitos *a posteriori*, pois só acontecem depois que a Caixa verifica no local a execução da correspondente parcela de serviços. Por conseguinte, não há possibilidade de que um serviço ainda não executado seja pago.

18. Com relação à anotação feita em prol do prefeito Carlos Alexandre Ferreira Silva pelo MPTCU, que encontrou documentada nos autos uma tentativa desse gestor de reprogramação das obras junto à Caixa, a verdade é que não teve seguimento. Portanto, foi ineficaz, apesar de toda a boa vontade que se percebe da instituição financeira em negociar, inclusive com sinalização de aceitação dos acréscimos ou decréscimos de serviços e quantitativos que se mostrassem necessários. (peça 15, pág. 10)

19. Enfim, o argumento de que o sucessor não deve ser responsabilizado porque não geriu recursos, lançado pela Serur, contraria a própria razão da sua condenação, que foi exatamente a falta de gestão, ao ter se abdicado de usar o saldo do contrato de repasse para concluir as obras.

20. Convém lembrar que o sucessor dispunha i) de um contrato de repasse vigente; ii) do compromisso da União em repassar recursos, havendo inclusive valores já depositados na conta; iii) de uma obra até então executada em boas condições técnicas e adequada sob o aspecto físico-financeiro; e iv) da disposição da Caixa em reprogramar o projeto. Bastava-lhe licitar o remanescente da obra. Em vez disso, no entanto, optou por deixar a obra como estava para buscar a incriminação do antecessor perante o Ministério Público Federal.

21. Em decorrência, como o quadro não se alterou em relação à corresponsabilização do sucessor assentada pelo Acórdão 9914/2016-2ª Câmara, estou convencido de que o referido gestor deve se manter solidário pelo débito e punido com multa proporcional.

22. Todavia, pela deliberação condenatória, o sucessor (e só ele) sofreu cumulativamente a multa proporcional ao débito, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, com a multa do art. 58, inciso II, do mesmo diploma legal. No meu sentir, houve duplicidade na aplicação das sanções, pois sua citação foi por “não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos (...), em face da não conclusão do objeto pactuado” e “omitir-se, mesmo com recursos à sua disposição, a dar continuidade nas obras do Contrato de Repasse (...)” (peça 7), imputações que, essencialmente, constituem o fundamento da condenação em débito e da consequente multa proporcional. Assim, não há espaço para duas multas.

23. Saliento que o ofício citatório, pelo teor que se pode ler acima, não é claro em se estar responsabilizando o sucessor, também, por omissão no dever de prestar contas. Desse modo, cabe tornar insubsistente a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

### III

24. No que se refere ao débito, é importante destacar que a questão acerca da eventual utilidade de parcelas executadas, a considerar o percentual de realização das obras, verificado em torno de 54%, foi ventilada pelo Ministério Público junto ao TCU antes mesmo do julgamento das contas. Entretanto, pela falta de evidências que confirmassem a hipótese, o Relator *a quo* manteve a imposição do débito equivalente ao montante desbloqueado da conta corrente, no pressuposto de que nenhum serviço feito teria servido, linha esta que foi materializada no Acórdão 9914/2016-2ª Câmara.

25. Não obstante, a interposição dos recursos, mesmo que não tenham tocado no tema, deu oportunidade para que fossem feitas diligências à Caixa Econômica Federal, propostas pela Serur e por mim acolhidas com os ajustes que entendi pertinentes para melhor esclarecimento sobre se houve real aproveitamento, e em quais itens e em que proporção, do que foi executado.

26. Em resposta, a Caixa sublinhou inicialmente que o projeto contemplava a construção de adutoras, rede de distribuição, poços artesianos, reservatórios, elevatória de água e ligações domiciliares. Então, informou que as obras parcialmente executadas foram todas integradas ao sistema de água preexistente, exceto as relativas aos reservatórios e elevatória, que só poderiam ser úteis se inteiramente concluídas.

27. Tendo em vista que o projeto consistia na complementação de um sistema de abastecimento já operativo, que seria ampliado e modernizado, a Caixa explicou que obras como as dos poços, redes e ligações eram imediatamente integradas à estrutura original, com aumento da sua funcionalidade.

28. Portanto, as únicas obras que foram executadas e pagas, parcialmente, mas que não atenderam a nenhuma finalidade, porque para tanto precisariam estar totalmente finalizadas, correspondem aos reservatórios e elevatórias. Com base na planilha que compõe o último relatório de acompanhamento elaborado pela Caixa, os mencionados itens (4 reservatórios e 1 elevatória) somam

R\$ 1.570.227,79. Ponderada a participação financeira da União no contrato de repasse (R\$ 8.899.600,00/R\$ 9.373.284,21), apura-se para os itens o valor de R\$ 1.490.875,44, que passa a constituir o novo débito. Assinalo que esse é o débito também calculado pelo Ministério Público junto ao TCU.

29. Cumpre elucidar o equívoco que levou a Serur a apontar um débito de R\$ 3.861.592,76. É que a unidade técnica desconsiderou que a Caixa só desbloqueia recursos para pagamento de parcelas executadas e comprovadas por vistoria. Assim, percentuais de inexecução (parcial ou total), como não foram pagos, não devem resultar em débito.

30. Especificamente, a Serur acabou por incluir de forma indevida no seu cálculo do débito: i) as parcelas não executadas dos reservatórios e da elevatória (R\$ 1.615.884,29), uma vez que as tomou pelos seus valores cheios; e ii) a totalidade das ligações domiciliares e rede de distribuição do Setor III do projeto, que não foram iniciadas, ou seja, trata-se de inexecução total (R\$ 675.480,68). Tais valores, contudo, sequer foram desbloqueados da conta corrente.

31. Faço um comentário final. Mesmo com o reconhecimento de que o sistema de abastecimento de água preexistente em Parintins/AM foi ampliado, relativamente à abrangência de atendimento da população, conforme indicado pela Caixa nas respostas às diligências do Tribunal, não houve solução para um dos principais problemas apontados pelo próprio prefeito Frank Luiz da Cunha Garcia no plano de trabalho que apresentou ao pleitear verbas para o projeto, que dizia respeito à falta de reservatórios, como se nota:

“A população urbana deste município, já se beneficia, de forma insatisfatória, de abastecimento de água, que é proveniente de antigos poços tubulares existentes na cidade. No entanto, existe muito pouco de reserva da água captada, o que ocasiona precariedade na distribuição, posto que a necessidade de manter o sistema de bombeamento em funcionamento contínuo, além de muito oneroso e precário em função da constante falta de energia. Tal fato, faz com que a população constantemente, se prive do abastecimento de água.

(...)

(...) a Administração Municipal apresenta proposta, que tem como objetivo principal garantir um sistema de abastecimento eficiente, moderno e de baixo custo (...),”

32. Pois foram exatamente os reservatórios previstos no contrato de repasse que, como visto anteriormente, apesar de iniciados, restaram incompletos e inservíveis, não resultando em benefício nenhum para a comunidade. O fato mereceu a seguinte crítica da Caixa, que contrasta diretamente com o plano de trabalho:

“1.3. (...) a execução parcial dos reservatórios faz com que o sistema, apesar da obtenção de reforço no abastecimento, não trabalhe dentro de vazões e pressões compatíveis com o projeto, causando insegurança no fornecimento, picos de pressão na rede e sobrecarga de trabalho nos poços.

1.3.1. Tal situação torna o sistema desbalanceado, gerando um benefício parcial a população, uma vez que esse continua com reserva insuficiente, demandando funcionamento contínuo do sistema e dependência da energia elétrica.

1.3.2. A situação exposta faz com que a proposta de garantir um sistema de abastecimento eficiente, moderno e de baixo custo, não seja alcançada.

1.3.3. Concluindo, os objetivos não foram alcançados em sua totalidade devido à execução parcial dos reservatórios projetados, ou seja, a situação não se alterou no que se refere a qualidade do fornecimento de água e na dependência da energia elétrica.”

33. De qualquer forma, reforço que, em outros aspectos, as obras executadas estão sendo úteis, conforme prosseguiu a Caixa em sua análise:

“1.4. Com a execução das ligações domiciliares, de poços e de ampliação de parte da rede, com os recursos liberados no valor de R\$ 3.556.643,60 [depois corrigido para R\$ 3.477.888,20], entendemos que estes se converteram em benefício imediato à população contemplada.”

#### IV

34. Em síntese, os recursos de reconsideração dos prefeitos Frank Luiz da Cunha Garcia e Carlos Alexandre Ferreira Silva devem ser providos parcialmente, ambos para redução do débito solidário e das multas proporcionais, e o segundo também para exclusão da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

35. Ainda devo registrar, por último, que o recorrente Frank Luiz da Cunha Garcia, tendo retornado ao cargo de prefeito de Parintins/AM, encaminhou ofícios ao TCU, em 25/3/2019, solicitando reprogramação e prorrogação do prazo para cumprimento do projeto (peça 87). Obviamente, o pedido não deve ser conhecido, pois este Tribunal não é parte signatária do contrato de repasse.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de abril de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator