

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 014.210/2016-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).

Interessado: Fundação Nacional da Saúde (Funasa).

Unidade jurisdicionada: Município de São Félix do Xingu/PA.

Recorrente: Antônio Paulino da Silva (CPF 041.666.041-04).

Representação legal: João Luis Brasil Batista Rolim de Castro, OAB/PA 14.045, procuração à peça 88; Deabanilson Pedro Braga Pinto, CPF: 101.733.312-29 e outros, procuração à peça 68; Marcus Cesar Silva do Nascimento Junior, OAB/PA nº 22.851, procuração à peça 58, todos representando o Sr. Antônio Paulino da Silva.

Interessado em sustentação oral: Marcus Cesar Silva do Nascimento Junior, OAB/PA nº 22.851 (peça 72, p. 9).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. FUNASA. CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, instrução elaborada pelo auditor da Secretaria de Recursos (peça 89), que teve a anuência do diretor (peça 90) e do secretário daquela unidade, cujo parecer também transcrevo abaixo (peça 91), posicionamento estes que tiveram a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 92):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Antônio Paulino da Silva (peças 71-72), prefeito municipal de São Félix do Xingu/PA na gestão 2009/2012, contra o Acórdão 3.312/2019-TCU-2ª Câmara (peça 56), Rel. Min. Raimundo Carreiro.*

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir o Sr. João Cléber de Souza Torres (CPF: 206.834.482-34), Prefeito do Município de São Félix do Xingu/PA no período de 2013 a 2016, da relação jurídica processual;

9.2. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Antônio Paulino da Silva (CPF: 041.666.041-04), ex-prefeito do Município de São Félix do Xingu/PA (gestão 2009-2012), dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, §8º, do RI/TCU;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Paulino da Silva (CPF 041.666.041-04), ex-prefeito do Município de São Félix do Xingu/PA (gestão 2009-2012), com fundamento no art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os art. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde/Funasa, atualizada monetariamente, e acrescida de juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência
480.000,00	D	13/8/2009
480.000,00	D	10/9/2010
720.000,00	D	7/2/2011
720.000,00	D	10/4/2012
1.269.836,22	C	15/9/2014

Valor atualizado até 28/3/2019, com juros: R\$ 3.129.068,01 (peça 51)

9.4. aplicar ao Sr. Antônio Paulino da Silva (CPF 041.666.041-04), a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, comprove perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida à notificação;

9.6. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §2º, do RI/TCU;

9.7. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o §7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, alertando-o de que o Voto e o Relatório da deliberação podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.8. dar ciência do presente Acórdão aos Srs. Antônio Paulino da Silva (CPF 041.666.041-04), João Cléber de Souza Torres (CPF: 206.834.482-34), em obediência ao art. 18, §6º, da Resolução-TCU 170/2004, e à Fundação Nacional de Saúde/Funasa.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (Funasa)/Ministério da Saúde, por intermédio da Superintendência Estadual do Pará (Funasa/SUEST-PA), em desfavor dos ex-prefeitos do município de São Félix do Xingu (PA), Srs. Antônio Paulino da Silva, gestão 2009-2012, e João Cléber de Souza Torres, gestão 2013-2016, em razão da não aprovação da prestação de contas final, execução parcial do objeto e irregularidades na execução física e financeira do objeto pactuado pelo termo de compromisso TC/PAC 1045/08 (peça 1, p. 30-32 e p. 36), de 31/12/2008, Siafi 649143, com impugnação integral das despesas incorridas (peça 1, p. 45-57; peça 2, p. 310-314; peça 4, p. 255 e 285).

2.1. O objeto da avença era a execução de sistemas de abastecimento de água (SAA) na zona

urbana de São Félix do Xingu (PA) com o objetivo de fornecer água potável para a população (peça 1, p. 154; peça 2, p. 142; peça 3, p. 150-168).

2.2. O termo de compromisso original foi assinado no último dia de mandato do ex-prefeito municipal, o Sr. Denimar Rodrigues, antecessor do Sr. Antônio Paulino da Silva, sendo este último gestor signatário de vários aditivos de prorrogação e de integração do novo plano de trabalho do TC/PAC, aderindo a todas condições da proposta original de construção do objeto do termo (peça 1, p. 73-75, 146-147; peça 2, p. 234-236, 270-272).

2.3. Os recursos previstos para execução do objeto foram orçados em R\$ 2.526.315,79, dos quais R\$ 126.315,79 seriam contrapartida do compromissário e R\$ 2.400.000,00 à conta da compromitente (Funasa), valor último liberado em 3 parcelas, conforme abaixo (peça 1, p. 26, 30 e 36; peça 4, p. 187 e 300):

DATA EMISSÃO DA OB (*)	DATA CRED C/C (**)	NÚMERO DA OB	REPASSE	VALOR R\$	PARCELA / VALOR R\$	%
11/8/2009	13/8/2009	2009OB807083	1º	480.000,00	1º R\$ 960.000,00	40 %
8/9/2010	10/9/2010	2010OB809346	2º	240.000,00		
8/9/2010	10/9/2010	2010OB809349	3º	240.000,00		
7/2/2011	9/2/2011	2011OB801087	1º	240.000,00	2º R\$ 720.000,00	30 %
7/2/2011	9/2/2011	2011OB801088	2º	480.000,00		
10/4/2012	12/4/2012	2012OB802247	1º	720.000,00	3º R\$ 720.000,00	30 %

(*) ordem bancária; (**) data de crédito na conta corrente específica do convênio (Banco do Brasil, Ag. 4411-3, conta corrente 10.227-X/P M DE SÃO FELIXO DO- SAA), liberação das parcelas de acordo com o art. 1º da Portaria Funasa 544/2008, norma reguladora à época da liberação dos recursos do TC/PAC 1045/08 (peça 3, p. 317, 353, 387 e peça 4, p. 38)

2.4. O ajuste vigorou, inicialmente, de 31/12/2008 a 31/10/2009, sendo prorrogado sucessivamente a pedido do compromissário ou **ex officio** para 26/5/2014, com prestação de contas final em 25/7/2014 (peça 1, p. 37, 119, 127, 146-147; peça 2, p. 134, 234-235, 270-272, 350-352 e 388-390; peça 4, p. 300).

2.5. Na análise da prestação de contas final, a Funasa concluiu que, apesar da obra ter alcançado 54% de execução física, apresentava irregularidades na execução física e financeira, que redundavam no atingimento de 0,00% da etapa útil da obra, sem serventia para a comunidade de São Félix do Xingu (PA), recomendando-se a desaprovação integral das despesas incorridas (peça 4, p. 187-190 e 285-295).

2.6. As conclusões das áreas financeira e equipe técnica de engenharia da Funasa, quanto às irregularidades na execução física-financeira do objeto do TC/PAC 1045/08, foram acolhidas pelos tomadores de contas especial daquela autarquia federal e pela CGU com a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à conta do TC/PAC 1045/08 e a impugnação integral das despesas incorridas, abatidos os valores devolvidos à União (peça 4, p. 285-295; peça 4, p. 338-341).

2.7. No âmbito do Tribunal, a Secex-PA propôs, na instrução à peça 31, dentre outros encaminhamentos, a citação do ex-prefeito Sr. Antônio Paulino da Silva, e a exclusão da responsabilidade do Sr. João Cléber de Souza Torres desse processo de TCE.

2.8. Em cumprimento ao despacho do Ministro-Relator, de 30/10/2018, o qual anuiu à proposta da instrução preliminar à peça 31, foi promovida a citação do responsável por meio de carta registrada com aviso de recebimento, por três tentativas, sem efeito. Por esse motivo, promoveu-se a citação do responsável por edital (Edital 0001/2019-TCU/Sec-PA, de 28/1/2019), publicado no DOU em 30/1/2019 (peças 36- 37, 39-41, 43-44 e 47-50).

- 2.9. *Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte, o responsável foi considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*
- 2.10. *A Unidade Técnica propôs, por conseguinte, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas 'b', e 'c' da Lei 8.443/1992, condenando-o em débito, com aplicação de multa do art. 57 daquela lei (peças 52-54).*
- 2.11. *O Ministério Público de Contas manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento oferecida pela Secretaria de Controle Externo no Pará (peça 55).*
- 2.12. *O Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 3.312/2019-TCU-2ª Câmara (peça 56).*
- 2.13. *Inconformado, Antônio Paulino da Silva interpôs o presente recurso de reconsideração.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 74-75), ratificado à peça 77 pelo Relator, Ministro Augusto Nardes, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Antônio Paulino da Silva, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 3312/2019-TCU-2ª Câmara em relação ao recorrente.*

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. *Constituem objeto do recurso as seguintes questões:*

- a) ausência de responsabilidade; e*
- b) ausência de dano ao erário.*

Da ausência de responsabilidade

5. *O recorrente atribui ao prefeito sucessor a responsabilidade pelo não prosseguimento das obras com base nos seguintes argumentos:*

a) o ex-prefeito João Cléber de Souza Torres, que sucedeu o recorrente na gestão 2013/2016, informou que não prosseguiu com o empreendimento por considerá-lo inviável do ponto de vista financeiro, uma vez que a adequação do projeto importaria na necessidade de uma contrapartida no valor de R\$ 271.813,59, quantia essa que o município não dispunha (peça 71, p. 5);

b) o Sr. João Cléber de Souza Torres solicitou a prorrogação de prazo do termo de compromisso em virtude de estar à época providenciando a documentação complementar ao projeto; porém a documentação não foi enviada à autarquia e, conseqüentemente, as obras permaneceram definitivamente paralisadas (peça 71, p. 5-6);

c) a primeira visita técnica, realizada pela Diesp/PA no município em 21 de dezembro de 2011, atestou a conclusão de 58,17% da obra (peça 71, p. 6);

d) os técnicos responsáveis pela análise do presente processo não se atentaram ao fato de que a execução física foi maior do que a execução financeira, ou seja, mais se construiu do que se pagou (peça 71, p. 6);

e) o recorrente entregou a gestão ao seu sucessor, Sr. João Cléber de Souza Torres, com os valores na conta corrente e processos licitatórios válidos; porém o sucessor não deu continuidade às obras, preferindo devolver aos cofres públicos os recursos que seriam destinados à conclusão do objeto, o que teria prejudicado milhares de famílias no município que seriam beneficiadas com o sistema de abastecimento de água (peça 71, p. 7).

Análise

6. O Sr. Antônio Paulino da Silva teve as contas julgadas irregulares, com a condenação ao pagamento do débito correspondente a R\$ 3.129.068,01 (valor atualizado até 28/3/2019, com juros), além da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, sob o valor de R\$ R\$ 30.000,00, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do TC/PAC 1045/08. Irregularidades na execução físico-financeira do ajuste ocasionaram o não aproveitamento da execução física de 54% da obra e o não atingimento da etapa útil do plano de trabalho proposto pelo termo de compromisso. A obra não apresentou funcionalidade por causa das irregularidades, sendo desaprovada a prestação de contas final e havendo a impugnação integral das despesas incorridas (peças 36, 39, 40 e 47).

6.1. Reexaminando os autos, verifica-se que os recursos federais referentes ao termo de compromisso foram integralmente liberados na gestão do Sr. Antônio Paulino da Silva, a obra foi executada pela empresa contratada Visatec Construção Civil Ltda., e a autorização para o início dos serviços ocorreu em 16/6/2010 (peça 2, p. 112; peça 2, p. 96-106). A prestação de contas parcial da execução da primeira parcela foi apresentada pelo Sr. Antônio Paulino em 3/2/2011 (peça 1, p. 170-385 e peça 2, p. 4-124).

6.2. No relatório de acompanhamento de obra emitido pela Funasa, consta a informação de que a visita técnica, em 21/12/2011, no município São Felix do Xingu/PA, apontou o percentual de execução de 58,17% em relação ao valor total da obra e que os serviços relativos à execução da primeira parcela estavam sendo realizados de acordo com o plano de trabalho proposto e com a planilha orçamentária aprovada (peça 2, p. 142-146).

6.3. A Funasa manifestou-se pela aprovação da prestação de contas parcial relativa à primeira parcela do termo de compromisso, que correspondia ao valor de R\$ 960.000,00 da compromissária e R\$ 12.599.37 de contrapartida, de acordo com o Parecer Financeiro 19, de 27/03/2012 (peça 2, p. 178-184).

6.4. Em 28/1/2013, o Sr. João Cleber de Sousa Torres, prefeito sucessor na gestão 2013-2016, informou à Funasa que a municipalidade não dispunha do valor da contrapartida, correspondente a R\$ 271.813,59, bem como solicitou que a obra fosse vistoriada e que o convênio fosse cancelado (peça 2, p. 278).

6.5. Na vistoria técnica subsequente, realizada em 2/5/2013, houve a confirmação de que a obra estava paralisada desde a fiscalização realizada em 21/12/2011, sem aumento da execução física e com o questionamento da qualidade da água captada para o suprimento do sistema de abastecimento de água. O percentual de execução da obra foi ajustado pela 54% do total previsto (peça 2, p. 326-332 e p. 374).

6.6. Após a vigência do termo de compromisso, foram notificados pela Funasa os Srs. Antônio Paulino e seu sucessor, o Sr. João Cléber, para que apresentassem a prestação de contas final do ajuste, com as exigências de que saneassem as pendências verificadas na execução físico-financeira ou devolvessem os recursos federais repassados (peça 3, p. 8-14 e 16-22).

6.7. Em resposta, o Sr. João Cleber de Souza Torres informou à Funasa que não geriu recursos do termo de compromisso, apresentou cópia da ação de improbidade administrativa movida contra o ex-prefeito Antônio Paulino da Silva junto ao Ministério Público Federal do Estado do Pará (MPF-PA), bem como recolheu ao erário o valor de R\$ 1.269.836,22 e apresentou a prestação final do TC/PAC 1045/08 em 27/10/2014 (peça 3, p. 54-56, 58-62, , 108-110 e 138-399; peça 4, p. 4-160).

6.8. Subsequentemente, a Funasa concluiu, na análise da prestação de contas final, que o percentual de execução física atingiu 54% do total da obra, ou seja, o objeto não foi concluído integralmente e a parte construída se encontrava fora das especificações técnicas estabelecidas no

plano de trabalho, não tendo sido alcançado o objetivo do termo de compromisso (peça 4, p. 187-190 e 285-295). As irregularidades então apuradas foram as seguintes: a) inexecução parcial da obra em 46%, com sua paralisação ainda na gestão do ex-prefeito Antônio Paulino, a partir de 21/12/2011; b) ausência de comprovação da posse/domínio do terreno onde foram construídos os reservatórios do sistema de abastecimento de água; c) ausência de laudo de análise físico-química e exames bacteriológicos das águas dos rios Fresco e Xingu, nos trechos onde se pretendia captar água para o sistema de abastecimento.

6.9. Ao final da análise da prestação de contas, a Funasa atribuiu ao recorrente a responsabilidade nos seguintes termos (peça 4, p. 189): 'Devido à execução física e financeira do Termo de Compromisso em questão ter ocorrido no período de 13/08/2009 a 10/06/2011, a responsabilidade pelo dano ao erário é inteiramente do Senhor Antônio Paulino da Silva - CPF: 041.660.041-04, ex-prefeito municipal, cujo período de gestão ocorreu de 01/01/2009 a 31/12/2012 (...)'.

6.10. Em decorrência das irregularidades na execução física-financeira do objeto e da não consecução dos objetivos pactuados no Termo de Compromisso do TC/PAC 1045/08, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída ao Sr. Antônio Paulino da Silva pelos tomadores de contas especial da Funasa e pela CGU, com a impugnação integral das despesas incorridas, descontando-se os recursos devolvidos aos cofres públicos (peça 4, p. 285-295; peça 4, p. 338-341).

6.11. No presente recurso, o ex-prefeito concentra a sua defesa na alegação de que cabe ao Sr. João Cléber de Souza Torres, prefeito municipal sucessor, a responsabilidade pela não continuidade das obras pois este devolvera aos cofres públicos os recursos que seriam destinados à conclusão do objeto, prejudicando os beneficiários do sistema de abastecimento de água de que trata o termo de compromisso TC/PAC 1045/08.

6.12. Extrai-se dos autos que o Sr. João Cleber de Souza Torres ingressou com ação de improbidade administrativa junto ao Ministério Público Federal do Estado do Pará (MPF-PA) contra o ex-prefeito Antônio Paulino da Silva, além de ter recolhido ao erário o valor de R\$ 1.269.836,22 e de ter apresentado a prestação final do TC/PAC 1045/08 (peça 3, p. 54-56, 58-62, 108-110 e 138-399; peça 4, p. 4-160).

6.13. Tal circunstância afasta a responsabilização do prefeito sucessor uma vez que encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal, consoante se extrai da Súmula-TCU nº 230: 'competete 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 co-responsabilidade'.

6.14. Ainda nesse sentido, menciona-se o enunciado do Acórdão 304/2009-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo: 'A adoção de medidas legais pelo Prefeito sucessor para resguardar o patrimônio público importa na exclusão de sua responsabilidade'.

6.15. Cabe acrescentar que, de acordo com a 2ª vistoria da Diesp-PA, realizada em 2/5/2013, a obra estava paralisada, pelo menos desde a primeira fiscalização daquele órgão técnico em 21/12/2011, uma vez que não houve aumento da execução física entre aquelas duas fiscalizações (peça 2, p. 326-332 e p. 374).

6.16. Ou seja, a interrupção das obras do TC/PAC-1045/2008 ocorreu na gestão do Sr. Antônio Paulino da Silva, pelo menos a partir de 21/12/2011, e havia recursos federais disponíveis para a conclusão da obra pactuada já que a última parcela de R\$ 720.000,00, no percentual de 30%, foi creditada em 12/4/2012 na conta corrente específica do termo de compromisso (peça 4, p. 38).

6.17. Quando se examina a motivação da paralisação da obra, não se verifica, inicialmente, que a empresa contratada deu causa à paralisação ou que tenha aplicado na obra materiais fora das especificações técnicas aprovadas na planilha orçamentária (peça 1, p. 180, 194, 202, 206, 218, 272, 326, 381, peça 2, p. 52, 78-80; peça 3, p. 146-148, 172-174, 223-225, 269-271, 389, 359, 399).

6.18. Com a obra paralisada, o então prefeito municipal, Sr. Antônio Paulino da Silva, solicitou, por meio do Ofício ASS nº 008/2012, a prorrogação da vigência do TC/PAC 1045/2008 para dezembro de 2012 (peça 2, p. 218). Na justificativa do aditivo (peça 2, p. 220-221), de 12/4/2012, o engenheiro Glauder Martins Machado informou que a obra possuía grandes deficiências de projeto, sendo necessária sua reprogramação para que a funcionalidade da obra pudesse ser alcançada.

6.19. A vigência do termo de compromisso original foi prorrogada por mais 180 dias, com término em 2/12/2012, nos termos do 7º Termo Aditivo ao TC/PAC 1045/2008 (peça 2, p. 234).

6.20. Falhas no projeto original foram mencionadas nos pareceres técnicos da Funasa à peça 2, p. 252, de 3/10/2012, e p. 254, de 9/10/2012.

6.21. Segundo entendimento do Tribunal, a realização de licitação, assinatura de contrato e o início de serviços sem que haja adequado projeto básico para a obra, com os elementos exigidos em lei, levando à necessidade de reformulação do projeto, são condutas graves que conduzem à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 610/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas). Além disso, a deficiência do projeto básico enseja a responsabilidade de quem o recebeu e aprovou (Acórdão 724/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

6.22. Após nova solicitação pelo então prefeito municipal (Ofício nº 066/2012, peça 2, p. 260), o Termo de Compromisso 1045/2008 teve a sua vigência prorrogada para 31/5/2013, nos termos do 8º Termo Aditivo (peça 2, p. 270).

6.23. O recorrente, com as sucessivas prorrogações do termo de compromisso, transferiu a resolução das pendências técnicas para a gestão sucessora. Em nenhum momento, restou demonstrado nos autos que as falhas no projeto foram devidamente sanadas pelo Sr. Antônio Paulino da Silva.

6.24. Nessa circunstância, o responsável deixou de atender aos princípios da continuidade administrativa, do interesse público e da eficiência, em afronta ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

6.25. O simples fato de haver prorrogado a vigência do ajuste não justifica, por si só, a falta de adoção de medidas para concluir as obras pactuadas, notadamente aquelas voltadas à correção dos projetos básicos e executivos, sobretudo quando a parcela de recursos federais, no montante de R\$ 720.000,00, desde 12/4/2012 já estava creditada na conta vinculada ao termo de compromisso a que se refere estes autos.

6.26. Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.

Da ausência de dano ao erário

7. O recorrente defende que não houve dano ao erário com base nas seguintes alegações:

a) é descabida a condenação em devolução dos valores e multa, uma vez que o objeto do termo de compromisso foi devidamente executado no percentual de 59,01% (físico) e 54% (financeiro), conforme se constata em laudo técnico contido nos autos (peça 71, p. 7);

b) o valor sobressalente restou devidamente acautelado em conta corrente da prefeitura, o que se constata, inclusive, com a devolução do valor de R\$ 1.269.836,22 que a gestão do Sr. João Torres realizou para a conta da FUNASA (peça 71, p. 7);

c) em que pese não ter concluído a obra por conta da necessidade de realização de adequações técnicas do projeto, o recorrente não causou dano ao erário (peça 71, p. 7);

d) deixou os valores depositados em conta, o que gerou a possibilidade de seu sucessor continuar a obra ou devolver o dinheiro, sendo que o Sr. João Torres optou pela segunda opção, em prejuízo da população (peça 71, p. 7).

Análise

8. A Funasa, no Parecer Financeiro n. 028/2015, de 12 de março de 2015, e o Tomador de Contas Especial concluíram, na análise da prestação de contas final, que o percentual de execução física atingiu 54% do total do objeto e a que a parte construída se encontrava fora das especificações técnicas estabelecidas no plano de trabalho, não tendo sido alcançado o objetivo do termo de compromisso (peça 4, p. 187-190 e 285-290).

8.1. No presente recurso, a ex-prefeito defende que a parte executada da obra (54%) não representa irregularidade uma vez que a parcela executada seria aproveitável caso o prefeito sucessor prosseguisse na execução da obra. Sustentando tal alegação, menciona o documento denominado laudo técnico de obra, emitido pela prefeitura municipal de São Felix do Xingu/PA (peça 27, p. 14-20).

8.2. Observa-se que o documento citado pelo recorrente, apresentado por Minervina Maria de Barros Silva, prefeita municipal na gestão 2016-2019, com base em parecer técnico de engenheiro civil, de 15/5/2017, informa que aproximadamente 59% da obra tinha sido realizada e manifesta concordância quanto à retomada de obras do TC/PAC 1045/08, com o exame do caso e das condicionantes para o possível reinício da obra (peça 27, p. 1-2 e 14-20).

8.3. No laudo subscrito pelo engenheiro Glauder Martins Machado (peça 27, p. 16-17), é relatado que, devido à inexistência do projeto executivo, foram constatadas diversas falhas e incoerências no projeto básico que demandaram a realização de serviços não previstos, resultando em modificações, adequações, complementações e inclusões de materiais e novos serviços na obra.

8.4. O projeto básico e o projeto executivo de um empreendimento não são meras exigências formais, já que a obra é definida pelo projeto básico e as condições de sua execução devem estar estabelecidas no projeto executivo. Projetos mal elaborados geralmente dão origem a uma série de problemas na execução da obra, aos desperdícios de recursos e ao não atendimento ao interesse público, conforme tem constatado este Tribunal em inúmeras fiscalizações (Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

8.5. Constata-se, portanto, com base no parecer técnico mencionado, que vários itens do empreendimento foram construídos em desconformidade com o projeto original, sendo necessário modificá-los, adequá-los e complementá-los, com inclusões de materiais e novos serviços, para que a obra tenha possibilidade de aproveitamento.

8.6. É possível que os serviços realizados possam vir a ter algum proveito no futuro, caso o município decida retomar a obra. A hipótese, contudo, não se presta a afastar o débito imputado ao responsável porque é dever do gestor realizar as obras confiadas à sua administração, em sua inteireza, tornando-as úteis aos seus beneficiários. Somente na hipótese de caso fortuito ou força maior admite-se a parcial execução do empreendimento. Não é essa a situação dos autos.

8.7. Ademais, a retomada das obras encerrará custos adicionais, decorrentes da necessidade do refazimento dos serviços mal executados e da inclusão de serviços não previstos.

8.8. Segundo o Tribunal, uma vez demonstrado que o empreendimento, no estado em que foi deixado, é inservível à população, a possibilidade de retomada e continuidade futura da obra executada parcialmente não descaracteriza o dano ocorrido (Acórdão 2491/2016-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

8.9. *Por fim, como visto na análise do item precedente, deve ser afastado o argumento de que, na situação concreta, seria responsabilidade do prefeito sucessor a finalização da obra uma vez que este adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.*

8.10. *Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.*

CONCLUSÃO

9. *Da análise do recurso apresentado, conclui-se que:*

a) não está afastada a responsabilidade do Sr. Antônio Paulino da Silva porquanto a sua conduta foi devidamente comprovada um vez que concorreu para as irregularidades apontadas por este Tribunal, devendo ser responsabilizado e condenado ao pagamento do débito apurado, bem como deve lhe ser aplicada a multa individual de que trata o art. 57 da Lei 8443/1992; não cabe a responsabilizar o prefeito sucessor uma vez que este adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público;

b) os sistemas de abastecimento de água (SAA) na zona urbana de São Félix do Xingu/PA foram parcialmente construídos, sem que o objetivo de fornecer água potável para a população fosse atingido; uma vez demonstrado que o empreendimento, no estado em que foi deixado, é inservível à população, a possibilidade de retomada e continuidade futura da obra executada parcialmente não descaracteriza o dano ocorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Antônio Paulino da Silva contra o Acórdão 3.312/2019-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:*

a) conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à Procuradoria da República no Estado do Pará, à Fundação Nacional de Saúde/Funasa, ao recorrente e aos demais interessados.'

2. O dirigente da Secretaria de Recursos se pronunciou nos seguintes termos (peça 91):

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde/Funasa em desfavor de Antônio Paulino da Silva, Prefeito do Município de São Félix do Xingu/PA (gestão 2009- 2012), em decorrência da execução parcial do objeto pactuado por força do Termo de Compromisso TC/PAC 1045/08, que consistia na construção de sistema de abastecimento de água (SAA) na zona urbana municipal (peça 1, p. 30-32 e p. 36).

2. Os recursos orçados para a execução da avença somaram R\$ 2.526.315,79, sendo R\$ 2.400.000,00 de responsabilidade da União e R\$ 126.315,79 relativos à contrapartida. A vigência inicial de 31/12/2008 a 31/10/2009 foi prorrogada sucessivamente até 26/5/2014, com prestação de contas final em 25/7/2014, em razão de dificuldades na contratação de empresa para a construção do objeto, atrasos na liberação dos recursos e remanejamento técnico da obra.

3. Durante a gestão de Antônio Paulino da Silva (2009-2012), o município procedeu à licitação e à contratação da empresa responsável pela construção da obra e executou 54% do objeto pactuado até 21/12/2011, o que, segundo a Funasa, correspondia à realização financeira de R\$ 1.130.163,78. Em vista do remanejamento técnico da obra e do aumento do valor da contrapartida, o prefeito sucessor João Cleber de Sousa não prosseguiu com o compromisso e procedeu à devolução do saldo dos recursos (R\$ 1.296.836,22).

4. No âmbito do TCU, o exame da Secex/PA concluiu pela responsabilidade integral de Antônio Paulino da Silva, pois, em seu mandato, ocorreu a execução física e financeira do ajuste, e a

paralisação das obras em 21/12/2011. Por consequência, a unidade técnica realizou a citação de Antônio Paulino, nos seguintes termos (peça 40):

a.1) inexecução parcial da obra em 46%, com sua paralisação ainda na gestão do ex-prefeito responsável, o Sr. Antônio Paulino da Silva, pelo menos a partir de 21/12/2011;

a.2) não apresentação do comprovante da posse/domínio do terreno onde foram construídos os reservatórios de água do SAA proposto;

b) Conduta: executar parcialmente as obras do TC/PAC 1045/08 e cometer outras irregularidades na execução físico-financeira do SAA proposto, paralisando a obra, de forma injustificada, ainda em seu mandato de prefeito municipal de São Félix do Xingu (PA), causando o não aproveitamento da obra para a população, com 0% de atingimento da etapa útil;

5. Por sua vez, o responsável não apresentou defesa e, no Acórdão 3312/2019 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro, o Tribunal o considerou revel para todos os efeitos processuais, julgou irregulares suas contas, imputou-lhe o débito de R\$ 1.170.163,78 e aplicou-lhe multa de R\$ 30.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992).

6. Inconformado, Antônio Paulino da Silva interpôs recurso de reconsideração em que suscita as seguintes teses de defesa: inexistência de dano ao erário, dado que a execução física da obra alcançou percentual (57,17%) superior ao volume financeiro empregado, tendo havido a devolução do saldo remanescente dos recursos; obra executada servível, o que teria sido reconhecido pela prefeita em exercício, conforme diligência realizada pela Secex/PA; e responsabilidade do prefeito sucessor pela inexecução do resto da obra.

7. O exame do recurso acompanhou o posicionamento do Tribunal, considera que a paralisação da obra ocorreu em 2011, durante a gestão do recorrente (2009-2012), e que há irregularidades técnicas que não permitiram a aceitação da obra pela Funasa. Portanto, a responsabilidade do ex-prefeito e o débito decorrente da inexecução parcial da obra não podem ser afastados. Ao final, propôs o conhecimento do recurso para que lhe seja denegado provimento.

8. Anuo ao exame, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários adicionais.

9. Conforme consta do ofício de citação, o responsável foi instado a se manifestar a respeito de duas irregularidades: paralisação injustificada da obra e a não regularização da posse do imóvel onde se localiza a edificação.

10. No tocante à paralisação injustificada da obra, é preciso avaliar se há fundamentos que justifiquem a interrupção dos serviços e se a parcela executada pode ser aproveitada.

11. Revisitando os autos, constato que os recursos seriam liberados concomitantemente à aprovação das etapas da obra construídas (peça 1, p. 30). Até meados de 2010, a Prefeitura encontrou dificuldades para celebrar a contratação com vistas à execução do objeto, o que resultou na realização de três licitações e na contratação, em 7/6/2010, da empresa Visatec Construção Civil Ltda., para a empreitada global, no valor de R\$ 2.413.206,61, a preços de maio de 2010 (peça 2, pp. 96-106).

12. De acordo com o Relatório da Visita de Acompanhamento da Obra, realizada pela Funasa em 21/12/2011, até aquele momento, houve a execução de 58,17% da obra, o equivalente à execução financeira de R\$ 1.396.104,00 (peça 2, p. 142-146 e pp. 192-195). Paralelamente, o órgão aprovou a prestação de contas parcial relativa à liberação da 1ª parcela (R\$ 960.000,00) e de parte da 2ª parcela (R\$ 436.104,00) (peça 2, pp. 178-180).

13. Ao final de 2011 e início de 2012, alegando problemas de ordem técnica e necessidade de remanejamento do projeto básico para dar continuidade à obra, a prefeitura submeteu alterações

de projeto à Funasa, solicitou a aprovação e paralisou os trabalhos. Não há registros nos autos das conclusões da área técnica da fundação a respeito das modificações solicitadas pela prefeitura de Félix do Xingú/PA.

14. No âmbito desta Corte de Contas, o recorrente não apresentou, em sede de alegações de defesa, ou nesta fase recursal, as modificações técnicas no projeto, de modo a demonstrar que eram necessárias e que não decorreram de problemas relacionados ao planejamento da obra. Na ausência de informações técnicas a respeito do projeto original e das modificações enviadas à Funasa, não há como avaliar: se as alterações se constituíam em verdadeiros impedimentos a obstar a continuidade dos serviços; se decorriam de falhas no projeto básico de responsabilidade da própria prefeitura; ou se representavam ajustes eletivos a modernizar o sistema básico previsto inicialmente.

15. Por conseguinte, muito embora os elementos dos autos indiquem a existência de tratativas técnicas entre a prefeitura e a Funasa ao longo do exercício de 2012, não há como afastar a responsabilidade do então prefeito Antônio Paulino da Silva pela paralisação da obra, que resta injustificada ante a ausência de fundamentos a demonstrar a necessidade das alterações solicitadas no projeto.

16. Relativamente à parcela executada, ao final do mandato do recorrente, a Funasa reduziu o percentual de execução da obra para 54%. Em diligência realizada pela Secex/PA em 2018, a Prefeitura de Félix do Xingú/PA informou o percentual de execução de 59,01 % do total da obra e a disposição em dar continuidade à edificação desde que atualizados os projetos básico e executivo e os custos envolvidos. De acordo com o laudo técnico anexado pela Prefeitura as etapas da obra realizadas encontram-se descritas como em boas condições, as tubulações da adutora e da rede de distribuição implantadas foram executadas em bom padrão, o que sinaliza se tratar de parcela passível de aproveitamento, portanto servível e de interesse público (peça 27, p. 14).

17. Sobre a serventia de parcelas de obras, reconheço posicionamentos diversos sobre o tema. Por um lado, há manifestações no sentido de que o débito deve ser parcial, corresponder à parte não executada, pois ainda que não se tenha concluído a obra ou o objeto, a fração realizada é aproveitável e há possibilidade de se dar continuidade à edificação proposta e se alcançar a finalidade do ajuste. Lado outro, há entendimento no sentido de que se o objeto, após a aplicação dos recursos, não se encontrar em pleno uso ou se não se prestar a cumprir o pactuado, a imputação do débito deve ser pela totalidade dos recursos, pois houve frustração dos objetivos pretendidos.

18. No presente caso, alinho-me à segunda posição, pois a parcela executada não apresenta finalidade por si mesma e não há nos autos registros de negociações junto à Funasa ou perspectivas de que venha a ser continuada no futuro. Dessa forma, não há como se concluir pelo aproveitamento da fração construída e, assim, o débito imputado ao recorrente deve ser mantido. Ademais, eventual retomada da obra pode ser avaliada como matéria de impugnação ao quantum debeat na ação de cobrança executiva.

19. Isto posto, analisadas as duas premissas relacionadas ao primeiro fundamento do ofício de citação, qual seja, execução parcial do objeto, observo que o recorrente não se manifesta quanto à segunda irregularidade relativa à não regularização da posse/domínio do terreno.

20. De fato, a situação afronta o inciso IV do art. 25 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, norma aplicável ao ajuste e pode ser considerada em conjunto com a inexecução parcial do objeto para fins de julgamento desta tomada de contas especial.

21. Por conclusão, dada a: (i) ausência de elementos recursais nos autos capazes de modificar, afastar ou mitigar a responsabilidade do recorrente pela paralisação injustificada da obra; (ii) a ausência de informações quanto a real aproveitamento da fração executada da obra; e (iii) omissão do recorrente quanto à regularização da posse/terreno em que se edificou o SAA com recursos públicos; acompanho o exame procedido pela 3ª DT.

22. Ante o exposto, reitero minha anuência às manifestações precedentes e proponho o conhecimento do recurso interposto por Antônio Paulino da Silva para que lhe seja denegado provimento.”

É o Relatório.