

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor dos Srs. Veronildo Tavares dos Santos (gestões: 2005-2008 e 2013-2016), Ilzemar Oliveira Dutra (gestão: 1/2009 a 9/2009) e Márcio Leandro Antezana Rodrigues (gestão: 9/2009 a 12/2012), ex-Prefeitos do Município de Santa Luzia/MA, em razão da inexecução parcial do Contrato de Repasse 233.328-63/2007, que tinha por objeto a transferência de recursos financeiros da União para a produção habitacional, execução de infraestrutura urbana e regularização fundiária no Município.

2. O ajuste vigorou de 28/12/2007 a 30/09/2017.
3. Foi prevista a aplicação de recursos federais, no valor de R\$ 3.500.000,00. A contrapartida municipal foi fixada em R\$ 175.000,00.
4. Segundo o plano de trabalho, o objeto consistia nas obras de construção de 207 casas populares, um reservatório de água de 200 m³ e uma creche com 4 salas de aula, todos localizados no Povoado de Esperantina.
5. A municipalidade promoveu a Concorrência 002/2008, que resultou na contratação da empresa Consulplan Consultoria e Planejamento Ltda. para execução das obras.
5. Do valor transferido pela Caixa, foi efetivamente desbloqueada a quantia de R\$ 1.152.423,32.
6. Os relatórios de acompanhamento elaborados pela área técnica da Caixa delinearam a seguinte situação:
 - a) as obras foram iniciadas em 23/6/2009;
 - b) em 10/09/2009, foi constatado o percentual de 27,76% de execução, sendo 33,24% referentes às unidades habitacionais e 14,71% relativos à creche (fls. 81 – peça 02; e fls. 08-peça 03);
 - d) em 28/12/2009, as obras das casas estavam paralisadas e foi considerada a medição relativa ao poço artesiano anteriormente executado (fls. 93-peça 02);
 - e) em março de 2011, as obras das casas estavam paralisadas, porém a maioria das unidades já construídas encontrava-se ocupada; houve evolução relativa ao pagamento pela construção do reservatório de água, no valor de R\$ 225.309,46 (fls. 101 e 133/134 - peça 02); e
 - f) em setembro de 2013, registrou-se involução para 14,19% na obra da creche em face do tombamento de alvenaria ocasionado por abandono (R\$ 19.468,99); foi constatada a não execução do reservatório (fls. 02 e 09/11 - peça 03).
7. A execução parcial das obras fundamentou a instauração desta TCE, com imputação de débito no valor original de R\$ 372.422,50 e responsabilização dos ex-Prefeitos Veronildo Tavares dos Santos, Ilzemar Oliveira Dutra e Márcio Leandro Antezana Rodrigues.
8. No exame dos autos, a SecexTCE alinhou as seguintes constatações:
 - a) no Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), datado de 16/9/2009, a Caixa registrou despesas de R\$ 894.222,68 na construção das unidades habitacionais e R\$ 91.245,57 aplicados na construção da creche;
 - b) na respectiva Planilha de Levantamento de Serviços (PLS), a Caixa anotou a execução de 95 unidades habitacionais, sendo que 25 casas não tinham condições de uso;
 - c) considerando que cada unidade residencial custou cerca de R\$ 13.000,00 e que 70 unidades estavam em condições de uso, chegou-se ao montante de R\$ 910.000,00 (70 x R\$ 13.000,00) despendidos na meta;
 - d) as obras da creche foram iniciadas, havendo o gasto de R\$ 91.245,57 relativos a fundação e base; a Caixa não apontou irregularidades nessa etapa;
 - e) em 18/9/2009, foi desbloqueado o montante de R\$ 985.468,25 para o pagamento da Nota Fiscal 400, de 18/9/2009, emitida pela Consulplan e referente à primeira medição dos serviços.

9. Considerando que a obra se encontrava em andamento quando da primeira fiscalização, a unidade técnica entendeu que não haveria irregularidade a ser atribuída ao gestor Ilzemar Oliveira Dutra.
10. Prosseguindo, a SecexTCE verificou que:
- a) na fiscalização realizada em dezembro de 2009 (gestão do Sr. Márcio Antezana), a Caixa constatou que não houve novos gastos com a execução das casas, mas foram realizadas despesas na creche com a construção de poço artesiano, elevando o dispêndio para R\$ 107.488,28;
 - b) no acompanhamento efetuado em março de 2011, foi verificado que não ocorreram gastos adicionais com as obras das casas e da creche;
 - c) em 14/7/2011, foram desbloqueados R\$ 225.309,46 para pagamento da Nota Fiscal 077, de 17/9/2011, à empresa Consulplan, no valor de R\$ 241.552,18, relativa à construção do reservatório de água;
 - d) na gestão do Sr. Veronildo Tavares, não foram desbloqueados recursos;
 - e) no RAE de dezembro de 2013, constava que 12 unidades habitacionais estavam incompletas e sem condições de uso (R\$ 156.000,00);
 - f) com o tombamento da alvenaria da creche e o abandono dessa obra, foram perdidos os R\$ 107.488,29 até então aplicados;
 - g) não houve a execução de serviços relativos ao reservatório, resultando em glosa de R\$ 225.309,46.
11. Com base nessas informações, a unidade técnica concluiu existirem os seguintes débitos e respectivas responsabilidades:
- a) R\$ 156.000,00 referentes a 12 unidades residenciais não concluídas e sem condições de uso, no valor unitário de R\$ 13.000,00, sob a responsabilidade dos Srs. Márcio Leandro Antezana Rodrigues e Veronildo Tavares dos Santos por não terem dado continuidade às obras e terem permitido que restassem sem condições de habitabilidade para os beneficiários;
 - b) R\$ 107.511,35, relativos ao montante aplicado na construção da creche, sob a responsabilidade dos Srs. Márcio Leandro Antezana Rodrigues e Veronildo Tavares dos Santos por não terem dado continuidade às obras e terem permitido o abandono do empreendimento;
 - c) R\$ 225.158,29, atinentes à não execução do reservatório de água, sob responsabilidade solidária do Sr. Márcio Leandro Antezana Rodrigues e da empresa contratada, Consulplan Consultoria e Planejamento Ltda.
12. Esses elementos fundaram a citação dos responsáveis. Além disso, o Sr. Veronildo Tavares foi ouvido em audiência por não ter prestado contas dos recursos recebidos pelos prefeitos antecessores e por não ter tomado medidas contra estes, com o fim de resguardar o patrimônio público, em obediência à Súmula TCU 230.
13. Apenas o Sr. Veronildo Tavares dos Santos se manifestou em resposta ao Tribunal.
14. Em sua defesa, o Sr. Veronildo alegou que:
- a) conforme prelecionado pelos tribunais superiores, teria ocorrido a prescrição da tomada de contas especial e da pretensão punitiva por exaurimento do prazo de 5 anos previsto na Lei 9873/1999, vez que o contrato foi assinado em 2007 e a TCE foi iniciada em 2018;
 - b) foi prefeito no período de 2005 a 2008 e novamente no interregno de 2013 a 2016, ou seja, não estava no cargo quando os repasses e os desbloqueios foram feitos e, por conseguinte, estaria impossibilitado de juntar documentos estranhos a sua gestão;
 - c) as contas seriam iliquidáveis, eis que, além da referida impossibilidade, o ex-gestor somente veio a ser notificado em 2019, o que caracterizou motivo de força maior alheio à vontade do responsável;
15. As alegações foram rejeitadas pela SecexTCE, com base nas considerações que se seguem:
- a) o ajuste vigorou no período de 28/12/2007 a 30/9/2017, com prazo para apresentação da prestação de contas em até 60 dias após o término da vigência;
 - b) a última parcela da União, no valor de R\$ 658.682,00, foi desbloqueada em 27/5/2011;

c) conforme os parâmetros do Acórdão 1.441/2016-Plenário (Relator: Benjamin Zymler), não ocorreu prescrição da pretensão punitiva, pois o responsável foi prefeito na gestão 2013/2016 e a vigência do contrato adentrou na administração do Sr. Veronildo Tavares, que foi notificado da paralisação da obra pela autoridade administrativa por meio do Ofício 1134/2014/SR/GIDUR/SL, de 1º/7/2014 (AR datado de 7/8/2014 – fls. 09 e 10 - peça 02);

c) como a citação realizou-se em 25/10/2018, não teriam decorrido 10 anos se considerado o início da contagem em 1º/1/2013, quando o gestor assumiu o cargo de prefeito, ou em 31/12/2016, quando findou o mandato;

d) nos termos da Súmula TCU 282, as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis;

e) o decurso de tempo não se constitui, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa e, em consequência, para tornar as contas ilíquidáveis, devendo tal prejuízo ser provado, o que não ocorreu;

f) a partir de 1º/1/2013, cabia ao Sr. Veronildo adotar providências para dar continuidade às obras, já que ele foi notificado pela Caixa acerca da paralisação dos trabalhos;

g) era dever do responsável concluir as 12 unidades habitacionais incompletas e sem condições de habitabilidade, bem como dar continuidade à obra da creche e evitar que esta restasse sem serventia;

h) o ex-gestor não adotou medidas contra seus antecessores a fim de resguardar os cofres públicos; e

i) o responsável não comprovou que a ausência de providências resultou de motivo de força maior alheio à sua vontade.

16. No tocante ao Sr. Márcio Antezana, a unidade técnica considerou que os elementos presentes no processo deixaram caracterizada a omissão do responsável na adoção de providências para dar continuidade às obras das casas e da creche, resultando em dano aos cofres públicos. Ademais, também ficou evidenciada a responsabilidade desse ex-gestor pelo pagamento à responsável solidária, empresa Consulplan, por serviços não executados na obra do reservatório de água.

17. Com base nesses elementos, a unidade técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, a condenação dos responsáveis em débito conforme os valores apontados na citação e a aplicação da multa prevista no art. 57 da referida Lei.

18. Por seu turno, o MP/TCU divergiu parcialmente da unidade técnica, nos aspectos a seguir:

a) a irregularidade atribuída ao Sr. Márcio Antezana e à empresa Consulplan deveria ser enquadrada no art. 16, inciso III, alínea “d”, da LOTCU, visto que se configurou em desvio de recursos;

b) o Sr. Ilzemar de Oliveira Dutra deveria ser responsabilizado pela não conclusão de seis casas atribuídas à responsabilidade dos outros gestores, vez que já faziam parte da lista de unidades inconclusas elaborada pela Caixa em 2009;

c) o Sr. Ilzemar efetuou pagamento referente a 70 casas concluídas em 2009, mas a manifestação de Engenharia da Caixa, referente a 03/09/2013 e elaborada em 29/11/2013, registrou a entrega de apenas 60 unidades habitacionais completas;

d) não seria possível realizar a citação desse responsável, vez que transcorridos mais de 10 anos desde a ocorrência, o que se caracterizaria em ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, e ensejaria a exclusão do Sr. Ilzemar da relação processual;

e) o valor referente às seis casas que estavam inconclusas em 2009 (R\$ 78.000,00) deveria ser abatido do valor do débito imputado aos Srs. Veronildo Tavares e Márcio Antezana;

f) não houve decurso de prazo prescricional que pudesse inviabilizar o julgamento desta TCE pelo Tribunal, nos termos da Lei 9.873/1999.

19. Diante do exposto, peço vênias ao *Parquet* para acolher sua proposta apenas quanto ao enquadramento da irregularidade relativa ao reservatório de água na alínea “d” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

20. Nos demais pontos, acompanho e incorporo o posicionamento da SecexTCE, inclusive no que se refere à fundamentação para considerar que não se operou prescrição no caso em tela, tendo em vista a atual indefinição sobre a abrangência do Tema 899 do STF.

21. No tocante à situação do Sr. Ilzemar Dutra, considero não haver elementos para responsabilização desse gestor pela parcela de R\$ 78.000,00, referente a seis unidades habitacionais incompletas, tendo em vista que:

a) quando da primeira fiscalização da Caixa em setembro de 2009, a obra havia se iniciado recentemente (mês de julho) e encontrava-se em andamento; portanto, naquele momento, a não conclusão de parte das unidades habitacionais decorria do ritmo natural das obras e não de conduta irregular do gestor;

b) nessa fiscalização, a instituição constatou 70 casas em condições de uso e o início da obra da creche (R\$ 91.245,57), conforme a Planilha de Levantamento de Serviços elaborada pela Caixa (fls. 88/91-peça 02);

c) no Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), datado de 16/9/2009, a Caixa confirmou a realização de despesas nos valores de R\$ 894.222,68 na construção das unidades habitacionais e de R\$ 91.245,57 aplicados na construção da creche, totalizando o valor de R\$ 985.468,25;

d) nessa etapa, o total de serviços efetivamente executados nas 70 casas construídas (70xR\$ 13.000,00=R\$ 910.000,00), bem como o total geral de serviços, com inclusão daqueles relativos à creche (R\$ 1.001.245,57), foram superiores ao total desbloqueado com base na Nota Fiscal 400, de 18/9/2009, no valor de R\$ 985.468,25, referente à primeira medição dos serviços;

e) a Caixa não apontou desconformidades na obra;

f) o Sr. Ilzemar Dutra ocupou o cargo de Prefeito até 28/09/2009;

g) no RAE elaborado em dezembro de 2009, já no mandato do Sr. Márcio Antezana, foi registrada evolução apenas nas obras da creche;

h) no RAE datado de 6/12/2013 (fls. 01/03 - peça 03), elaborado pouco depois da Manifestação de Engenharia mencionada no item 18.c retro, a Caixa atestou a execução de 82 casas, sendo que 12 residências estavam inconclusas e sem condições de uso por parte dos beneficiários; logo, as demais 70 unidades habitacionais detinham condições de uso; e

i) as 12 casas inconclusas assim permaneceram até a instauração da TCE.

22. Assim, observa-se que, na gestão do Sr. Ilzemar Dutra, a obra foi iniciada e os serviços foram executados em volume e valores compatíveis, sem que fossem registradas irregularidades pela Caixa. A paralisação e o abandono dos empreendimentos ocorreram nas gestões subsequentes, sob a titularidade dos Srs. Márcio Antezana e Veronildo Tavares.

23. Nesse contexto, afigura-se despidendo excluir o Sr. Ilzemar Dutra da relação processual, vez que ele não foi citado por este Tribunal no processo.

24. O Sr. Márcio Antezana ocupou o cargo de Prefeito a partir do final de setembro de 2009 até dezembro de 2012. Em dezembro de 2009, foi constatada somente pequena evolução na obra da creche. Todavia, a fiscalização seguinte, realizada em março de 2011, verificou que a obra se encontrava parada. Portanto, esse gestor foi responsável pela paralisação do empreendimento e deixou de adotar as providências cabíveis para dar continuidade aos trabalhos, apesar de ter permanecido no cargo por dois anos.

25. De sua vez, o Sr. Veronildo Tavares, que assumiu a Prefeitura em 1º/01/2013, também não adotou providências para retomar as obras ou ressarcir o erário federal, embora houvesse sido notificado pela concedente das ocorrências e dispusesse de todo o período de seu mandato para regularizar a situação. Por meio do Ofício 112/2015-GAPREF, encaminhado à Caixa em 30/06/2015 (fls. 15/16 - peça 03), o responsável alegou que a continuidade da obra estava inviabilizada em

decorrência da defasagem dos preços e da falta de tempo hábil para finalização. Contudo, não há comprovação de que tais dificuldades efetivamente existiam ou de que fossem incontornáveis, especialmente porque a vigência do ajuste somente findou em 2017. No mesmo ofício, o então Prefeito se comprometeu a devolver o saldo remanescente e os rendimentos, mas também não há evidência de que a devolução tenha ocorrido. Ademais, esse responsável também não tomou as medidas necessárias para responsabilização de seu antecessor. Isso somente veio a ocorrer na gestão da Sra. Francilene Paixão de Queiroz, sucessora que ajuizou ação para responsabilizar os ex-Prefeitos, conforme decisão judicial proferida no processo 005089-98.2017.4.01.3700-JF/MA (fls. 71/76 - peça 03).

26. Portanto, penso que o Sr. Márcio Antezana e o Sr. Veronildo Tavares dos Santos concorreram para o perdimento dos recursos gastos nas obras das 12 casas deixadas sem condições de uso e da creche abandonada inconclusa. Consequentemente, resta firmada a responsabilidade desses dois gestores pelas parcelas correspondentes, nos valores originais de R\$ 156.000,00 e R\$ 107.511,35.

27. No tocante à terceira parcela de débito (R\$ 225.158,29), relacionada ao pagamento pela obra do reservatório não executada, permanece a imputação ao gestor responsável pelo pagamento, Sr. Márcio Leandro Antezana Rodrigues, e à empresa Consulplan, beneficiária dos recursos.

28. Feitas essas considerações, cabe julgar irregulares as contas dos Srs. Márcio Leandro Antezana Rodrigues e Veronildo Tavares dos Santos, bem como da empresa Consulplan Consultoria e Planejamento Ltda., condená-los em débito e aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da LOTCU.

Ante o exposto, submeto a este Colegiado o acórdão que apresento a seguir.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de junho de 2021.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator