

TC 003.630/2014-5

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Pedreiras/MA

Responsáveis: Lenoilson Passos da Silva (CPF 405.638.803-25)

Procurador ou advogado: não há

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor do Sr. Lenoilson Passos da Silva (CPF 405.638.803-25), ex-Prefeito Municipal de Pedreiras/MA, em razão de irregularidades constatadas na prestação de contas dos recursos transferidos ao Município de Pedreiras/MA por força do Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257), celebrado em 24/12/2003 com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa, tendo por objeto a construção de 36 unidades habitacionais, no âmbito do Programa Morar Melhor, na sede daquele município (v. contrato de repasse, peça 1, p. 68-78, plano de trabalho, peça 1, p. 32-44, espelho do Siafi, peça 1, p. 260, laudo de análise de empreendimento, peça 1, p. 56-62, e relatório de TCE, peça 1, p. 242-250).

HISTÓRICO

2. De acordo com a cláusula quarta do contrato de repasse (peça 1, p. 70), alterada pelo termo aditivo à peça 1, p. 80, para a execução do objeto programado foi orçado o valor global de R\$ 183.676,77, sendo R\$ 160.000,00 de recursos transferidos pelo concedente e R\$ 23.676,77 de contrapartida municipal.

3. Os recursos federais foram integralmente repassados mediante as ordens bancárias 2004OB903989, de 7/12/2004, no valor de R\$ 32.000,00; 2005OB903367, de 25/10/2005, no valor de R\$ 48.000,00; e 2005OB904829, de 27/12/2005, no valor de R\$ 80.000,00 (peça 1, p. 226-230), e creditados em 10/12/2004, 3/11/2005 e 29/12/2005, respectivamente, na conta corrente específica do ajuste, de número 193.7, mantida na agência 767 da Caixa (peça 1, p. 144-146), na qual ficaram bloqueados para liberação posterior, na forma prevista na cláusula sexta do contrato (peça 1, p. 70-72).

4. A título de contrapartida, foram realizados depósitos no montante de R\$ 8.904,00, sendo R\$ 4.800,00, em 23/12/2004; R\$ 1.221,00, em 14/11/2005; e R\$ 2.883,00, em 22/2/2006 (peça 1, p. 144 e 148).

5. As liberações de recursos para pagamento de faturas da obra foram feitas nas datas e valores informados na tabela abaixo:

Data	Valor desbloqueado (R\$)			Empres a credora	Evidências (peça 1)
	Concedente	Contrapartida	Total		
27/12/2004	32.000,00	4.800,00	36.800,00	Adilson Planejamento Engenharia Ltda. (Aplenge)	p. 144 e 186-194
17/11/2005	8.642,44	1.221,00	9.863,44		p. 144 e 196-204
24/2/2006	20.404,44	2.883,00	23.287,44		p. 148 e 206-210
Total	61.046,88	8.904,00	69.950,88	-	-

6. O contrato de repasse vigeu pelo período de 23/12/2003 a 31/7/2013, tendo o prazo para prestação de contas expirado em 29/9/2013 (peça 1, p. 260). O fim da vigência foi inicialmente fixado para 31/12/2004 na cláusula décima sexta do contrato de repasse (peça 1, p. 76), porém foi sucessivamente prorrogado, inicialmente por solicitação do município, conforme informado na carta reversal 632/2004, de 9/12/2004, (peça 1, p. 82), e, posteriormente, por ato *ex officio* em virtude de providências de TCE, conforme consta nos ofícios 317/2005/ENI/GIDUR/SL, de 29/3/2005, 1838/2005/ENI/ GIDUR/SL, de 9/12/2005, 787/2006/SR-MA/GIDUR/SL, de 27/12/2006, 74/2006/SR-MA/GIDUR/ SL, de 27/6/2007, 30/2008/SR-MA/GIDUR/SL, de 11/1/2008, 23/2009/SR-MA/GIDUR/SL, de 5/1/2009, 60/2009/SR-MA/GIDUR/SL, de 29/1/2010, 521/2010/SR/RSNGOV/SL, de 6/8/2010, e 1968/2011/SR/GIDUR/SL, de 27/7/2011 (peça 1, p. 84-100). O último ofício citado (peça 1, p. 100) informa alteração do fim da vigência para 31/7/2012, não se encontrando nos autos instrumentos referentes a prorrogações posteriores.

7. De acordo com a Ficha de Verificação do Resultado do Processo Licitatório, proposta da licitante vencedora e termos de adjudicação e homologação (peça 1, p. 156-172), a tomada de preços aberta para contratação da execução das obras foi vencida pela empresa Adilson Planejamento Engenharia Ltda. – Aplenge (CNPJ 05.483.741/0001-94), com proposta no valor de R\$ 181.176,77.

8. A fim de verificar a execução do objeto do ajuste, a Caixa realizou quatro vistorias na obra, consoante os Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) juntados à peça 1, p. 102-138, sendo a primeira em 9/8/2004, quando se constatou a execução de 2,54% dos serviços das obras; a segunda em 19/10/2004 (execução acumulada de 25,41%); a terceira em 4/2/2006 (execução acumulada de 38,08%); e a quarta em 23/6/2006 (execução acumulada de 39,16%). Planilha de serviços atestados anexa ao último RAE (peça 1, p. 138) aponta que nenhuma das unidades habitacionais estava concluída e que não haviam sido instaladas as redes elétrica e de água.

9. Mediante o ofício 79/2006/ENI/GIDUR/SL, de 10/1/2006 (peça 1, p. 12-14), a Caixa notificou o então Prefeito Municipal de Pedreiras/MA, Sr. Lenoilson Passos da Silva (sucessor do signatário do contrato de repasse), para que devolvesse os recursos recebidos da União, sob pena de instauração de TCE. A notificação foi entregue no destino em 1º/2/2006, conforme o Aviso de Recebimento (AR) à peça 1, p. 16. Não houve resposta do prefeito a essa comunicação.

10. Em 15/9/2009, por meio do ofício 1539/2010/SR/GIDUR/SL (peça 1, p. 18), foi remetida notificação ao ex-prefeito signatário do ajuste, Sr. Raimundo Nonato Alves Pereira, para que regularizasse a execução do objeto do ajuste ou devolvesse os recursos recebidos da União, sob pena de instauração de TCE. A correspondência foi entregue no endereço do destinatário em 5/8/2009 (AR à peça 1, p. 20), mas não houve resposta do ex-gestor.

11. Em 22/12/2010, a Caixa encaminhou ao Sr. Lenoilson Passos da Silva, ainda no exercício do cargo de Prefeito Municipal de Pedreiras/MA, o ofício de notificação 1721/2010/SR/RSGOV/SL (peça 1, p. 22-24), solicitando a regularização da execução do objeto do contrato de repasse ou a restituição dos recursos federais transferidos, sob pena de instauração de TCE. A comunicação foi recebida no destino em 7/1/2011, conforme o AR à peça 1, p. 26, mas o referido responsável se manteve silente.

12. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo para saneamento das irregularidades verificadas, a Caixa elaborou o Relatório de TCE 23/2012, de 8/2/2012 (peça 1, p. 242-250), em que apontou como irregularidade motivadora do processo especial de contas a não conclusão do objeto pactuado, conforme verificado nos relatórios de fiscalização *in loco* (peça 1, p. 102-140) e relatado no parecer juntado à peça 1, p. 8 (item 8 do relatório de TCE, à peça 1, p. 246).

13. De acordo com os documentos mencionados no relatório de TCE, especialmente o último RAE (peça 1, p. 130-138) e o comunicado CI/RSGOV/SL/MA-266/2011, de 17/6/2011 (peça 1, p. 8),

houve execução parcial do objeto, que atingiu 39,16% das obras pactuadas, ficando, entretanto, a parte executada sem funcionalidade, razão pela qual deveria ser cobrado o ressarcimento do total das parcelas de repasse federal, no valor de R\$ 61.046,88.

14. Ao final, o tomador de contas concluiu que o dano apurado representou 38,15% dos recursos repassados, o que corresponde à quantia total liberado ao município, no valor de R\$ 61.046,88 em valores originais, e R\$ 151.636,18 em valores atualizados até 31/12/2012, conforme demonstrativo na peça 1, p. 234-235, sob a responsabilidade do Sr. Lenoilson Passos da Silva, por não ter dado continuidade ao objeto do contrato e não ter adotado providências que visassem ao resguardo do patrimônio público, atraindo para si a responsabilidade pela inexecução do objeto pactuado, conforme preceitua a Súmula-TCU 230 (v. itens 13, 14 e 16 do relatório de TCE, à peça 1, p. 248-250).

15. A inscrição de responsabilidade no Siafi foi realizada por meio da Nota de Lançamento 2012NL000012, de 8/2/2012 (peça 1, p. 240).

16. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu, então, o Relatório de Auditoria 1545/2013, de 23/10/2013 (peça 1, p. 270-272), concluindo que o Sr. Lenoilson Passos da Silva encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 151.636,18.

17. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o competente pronunciamento ministerial (peça 1, p. 273, 274 e 279).

EXAME TÉCNICO

18. De acordo com os elementos contidos nos autos, o Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa, transferiu ao Município de Pedreiras/MA, por força do Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257), recursos no montante de R\$ 160.000,00, em três parcelas de R\$ 32.000,00, R\$ 48.000,00 e R\$ 80.000,00, creditadas na conta específica do ajuste em 10/12/2004, 3/11/2005 e 29/12/2005, respectivamente, objetivando a construção de 36 unidades habitacionais, no âmbito do Programa Morar Melhor, na sede daquele município (v. peça 1, p. 68-78, 144-146 e 226-230).

19. Na forma da sistemática própria dos contratos de repasse, os recursos ficaram bloqueados na conta bancária específica do ajuste para liberação à medida que a obra fosse sendo executada. Assim, a Caixa desbloqueou o total de R\$ 61.046,88 de recursos federais para pagamento de medições da obra, sendo R\$ 32.000,00 em 27/12/2004, R\$ 8.642,44 em 17/11/2005 e R\$ 20.404,44 em 24/2/2006 (peça 1, p. 144-148 e 186-210), perfazendo 38,15% do valor repassado pela União.

20. Após quatro vistorias de acompanhamento do empreendimento (peça 1, p. 102-138), a Caixa verificou a execução de 39,16% do objeto pactuado, percentual compatível com a soma de recursos até então liberada.

21. A obra, todavia, foi paralisada pelo município de forma injustificada, apesar das prorrogações de prazo concedidas (peça 1, p. 82-100) e dos pedidos para que os gestores responsáveis regularizassem a execução do objeto (peça 1, p. 12-26). A Caixa registra que nenhuma das unidades habitacionais foi concluída nem foram instaladas as redes elétrica e de água. A obra inconclusa deixou de oferecer à comunidade os benefícios esperados, por não apresentar funcionalidade, o que implicou dano ao erário equivalente aos recursos federais liberados (R\$ 61.046,88).

22. Por considerar que a falta de conclusão do objeto se deveu à inércia do Sr. Lenoilson Passos da Silva (prefeito nos períodos 2005-2008 e 2009-2012, peça 1, p. 266-268), sucessor do signatário do ajuste e que recebeu a segunda e a terceira parcelas dos recursos desbloqueados, uma vez

que não deu continuidade ao objeto do contrato e não adotou providências que visassem ao resguardo do patrimônio público, atraindo para si a responsabilidade pela inexecução do objeto pactuado, a Caixa imputou a esse ex-gestor a responsabilidade pelo débito apurado.

23. Quanto ao ex-prefeito que celebrou o ajuste, Sr. Raimundo Nonato Alves Pereira (peça 1, p. 78), embora tenha gerido a primeira parcela liberada, o tomador de contas afastou sua responsabilidade pelo débito considerando que o referido ex-gestor não demonstrou omissão em relação à proteção do erário e tomou as providências pertinentes à execução normal do objeto (peça 1, p. 248).

24. Reputa-se adequada, em princípio, a responsabilização proposta no relatório de TCE.

25. No que se refere à empresa executora das obras, entende-se que não deve ser responsabilizada, tendo em vista que os valores recebidos são compatíveis com os serviços realizados e atestados pela Caixa, bem como por não se encontrar nos autos elementos que indiquem ter a empresa concorrido para a não conclusão do objeto.

26. Tendo em vista o conteúdo dos pareceres e relatórios elaborados, assim como as considerações acima, passa-se ao detalhamento das ocorrências motivadoras da presente TCE.

Situação encontrada

27. A Prefeitura Municipal de Pedreiras/MA executou apenas parcialmente, em desacordo com os termos pactuados, o objeto do Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257), celebrado em 24/12/2003 com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, tendo por objeto a construção de 36 unidades habitacionais, no âmbito do Programa Morar Melhor, na sede daquele município, impossibilitando a funcionalidade da referida obra e deixando de gerar o benefício social esperado do empreendimento.

28. Tal ocorrência implicou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, no valor abaixo:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
32.000,00	27/12/2004
8.642,44	17/11/2005
20.404,44	24/2/2006

Valor atualizado até 25/9/2015: R\$ 108.218,47 (demonstrativo na peça 4)

Objeto no qual foi identificada a constatação

- Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257);

Critérios

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; 28 da Instrução Normativa-STN 1/1997; e cláusula terceira, item 3.2-“a” do Contrato de Repasse 158.101-46/2003.

Evidências

- Plano de trabalho do contrato de repasse (peça 1, p. 32-44);
- Termo do contrato de repasse (peça 1, p. 68-78);
- Ordens bancárias 2004OB903989, de 7/12/2004, no valor de R\$ 32.000,00; 2005OB903367, de 25/10/2005, no valor de R\$ 48.000,00; e 2005OB904829, de 27/12/2005, no valor de R\$ 80.000,00

(peça 1, p. 226-230);

- Extratos bancários (peça 1, p. 144-154);
- Comprovantes de liberação dos recursos (peça 1, p. 186-210);
- Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) (peça 1, p. 102-138);
- Relatório de TCE 23/2012, de 8/2/2012 (peça 1, p. 242-250).

Responsável

Nome/CPF: Lenoilson Passos da Silva (CPF 405.638.803-25);

- Cargo à época da constatação: Prefeito Municipal de Pedreiras/MA, gestões 2005-2008 e 2009-2012 (v. peça 1, p. 266-268);
- Conduta: na condição de prefeito municipal e representante legal do município contratado, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta execução do objeto pactuado no Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257);
- Nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a falta da execução do objeto do contrato de repasse nos termos pactuados importou em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que os recursos transferidos pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, à Prefeitura Municipal de Pedreiras/MA tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;
- Culpabilidade: é dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para exigir da empresa contratada a execução das obras com estrita observância das condições estabelecidas no plano de trabalho e no contrato de repasse em questão.

Desfecho acerca da constatação/Encaminhamento proposto

- Citação do responsável, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida.

CONCLUSÃO

29. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Lenoilson Passos da Silva (CPF 405.638.803-25), ex-Prefeito Municipal de Pedreiras/MA, e apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do referido responsável (itens 18 a 28 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. realizar a citação do Sr. Lenoilson Passos da Silva (CPF 405.638.803-25), ex-Prefeito Municipal de Pedreiras/MA, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência dos atos descritos a seguir:

Ato impugnado: A Prefeitura Municipal de Pedreiras/MA executou apenas parcialmente, em desacordo com os termos pactuados, o objeto do Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257), celebrado em 24/12/2003 com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, tendo por objeto a construção de 36 unidades habitacionais, no âmbito do Programa Morar Melhor, na sede daquele município, impossibilitando a funcionalidade da referida obra e deixando de gerar o benefício social esperado do empreendimento.

Débito

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
32.000,00	27/12/2004
8.642,44	17/11/2005
20.404,44	24/2/2006

Valor atualizado até 25/9/2015: R\$ 108.218,47 (demonstrativo na peça 4)

Objeto no qual foi identificada a constatação

- Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257);

Normas infringidas

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; 28 da Instrução Normativa-STN 1/1997; e cláusula terceira, item 3.2-“a” do Contrato de Repasse 158.101-46/2003.

Conduta do responsável

- Conduta: na condição de prefeito municipal e representante legal do município contratado, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta execução do objeto pactuado no Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257);
- Nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a falta da execução do objeto do contrato de repasse nos termos pactuados importou em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que os recursos transferidos pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, à Prefeitura Municipal de Pedreiras/MA tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;
- Culpabilidade: é dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para exigir da empresa contratada a execução das obras com estrita observância das condições estabelecidas no plano de trabalho e no contrato de repasse em questão.

II. informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno/TCU.

Secex/MA, 2ª DT,

São Luís/MA, 25 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)



Jansen de Macêdo Santos
AUFC – Mat. TCU 3077-5



Anexo

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsáveis	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
A Prefeitura Municipal de Pedreiras/MA executou apenas parcialmente, em desacordo com os termos pactuados, o objeto do Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257), celebrado em 24/12/2003 com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, tendo por objeto a construção de 36 unidades habitacionais, no âmbito do Programa Morar Melhor, na sede daquele município, impossibilitando a funcionalidade da referida obra e deixando de gerar o benefício social esperado do empreendimento.	Lenoilson Passos da Silva (CPF 405.638.803-25)	1º/2005 a 31/12/2008; e 1º/2009 a 31/12/2012	Na condição de prefeito municipal e representante legal do município contratado, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta execução do objeto pactuado no Contrato de Repasse 158.101-46/2003 (Siafi 492257)	A falta da execução do objeto do contrato de repasse nos termos pactuados importou em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que os recursos transferidos pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, à Prefeitura Municipal de Pedreiras/MA tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista	É dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para exigir da empresa contratada a execução das obras com estrita observância das condições estabelecidas no plano de trabalho e no contrato de repasse em questão