

TC 029.215/2015-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Município de Cupira/PE.

Responsáveis: José João Inácio (CPF 014.426.434-04), ex-prefeito; e Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), atual prefeito, ambos do município de Cupira/PE.

Interessado: Ministério do Esporte.

Procurador: Não há.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) contra o Sr. José João Inácio (CPF 014.426.434-04), gestão 2005-2008, e o Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), gestões 2009-2012 e 2013-2016, na condição de ex-prefeitos de Cupira/PE, em face do não cumprimento do objeto pactuado pelo Contrato de Repasse 176.454-96/2005 (Siafi 539055) (peça 1, p. 31-37), firmado em 27/12/2005 entre o Ministério do Esporte e o referido município, com o intermédio da Caixa, o qual visou à transferência de recursos financeiros da União para a “Construção e Equipamento de Ginásio Poliesportivo” na sede daquele município, conforme o Plano de Trabalho (PT) aprovado (peça 1, p. 21-28).

HISTÓRICO

3. O Contrato de Repasse tinha o valor total de R\$ 211.000,00, com prazo inicial de vigência na data de sua assinatura, em 27/12/2005, até 11/10/2006, prorrogado este sucessivamente até 30/12/2011 (peça 1, p. 53). Foi acordado o aporte de R\$ 11.000,00 a título de contrapartida municipal e de R\$ 200.000,00 pelo concedente (peça 1, p. 32). O início da obra se deu em 1/3/2007.

4. O valor do contrato foi repassado mediante duas parcelas de R\$ 100.000,00 (2006OB901349, de 26/12/2006, e 2007OB901167, de 21/11/2007), sendo efetuados três desbloqueios parciais que totalizaram R\$ 178.010,49 (peça 1, p. 84), condicionados ao atesto da Caixa da execução física da obra e à comprovação do aporte da contrapartida financeira da etapa correspondente, e após a comprovação financeira da etapa anterior pelo conveniente.

5. A Caixa realizou quatro boletins de medição (vide peça 1, p. 56-71). O primeiro foi realizado em 8/6/2007, sendo atestada a execução de 10,82% da obra, no valor de R\$ 22.200,29 (sendo liberada a autorização para saque de recursos federais em 13/7/2007, no valor de R\$ 21.042,79). A segunda medição ocorreu em 23/8/2007, sendo verificada a evolução da obra em 31,40%, com o ateste financeiro de R\$ 64.442,24 (sendo autorizado o saque de recursos federais em 12/9/2007, no valor de R\$ 61.077,00). A terceira vistoria realizada pela Caixa foi em 3/1/2008, sendo constatado 49,30% de evolução da obra, tendo um ateste financeiro de R\$ 101.158,70 (a autorização para liberação de saque de recursos federais ocorreu em 22/1/2008, no valor de R\$ 95.890,70). A quarta e última vistoria foi realizada em 13/11/2008, sendo verificada mais uma evolução de 5,02%, com ateste financeiro de R\$ 10.295,11, cuja parcela não foi autorizada para saque para fins de pagamento do prestador de serviço, haja vista que a Cláusula Sexta do contrato previa que a última parcela estava condicionada ao ateste, pela Caixa, da execução total do empreendimento.

6. Em resumo, o último laudo de análise técnica de engenharia da Caixa consignado no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento-RAE (peça 1, p. 69-70), de 18/11/2008, decorrente da 4ª vistoria *in loco* na obra, atestou a realização da meta física de 96,54%, equivalente a R\$ 198.096,31. Em termos financeiros, foram liberados o equivalente a 89% do repasse federal previsto, totalizando R\$ 178.010,49.

7. Entretanto, consta no Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 109-112), de 10/3/2015, que, apesar do elevado percentual de execução, a obra não apresentou funcionalidade e não trouxe os benefícios esperados à população alvo, visto que o piso e as instalações elétricas não foram finalizados e os equipamentos não foram instalados, não sendo cumprido o objetivo proposto no plano de trabalho da obra. Segundo relata, a quadra encontrava-se deteriorada por falta de conservação e toda a estrutura apresenta sinais de abandono e depreciação.

8. Em 7/5/2009, a Caixa notificou o ex-prefeito José João Inácio para que, no prazo máximo de trinta dias, fosse regularizada a ocorrência referente à não conclusão do objeto na forma pactuada (peça 1, p. 10). O responsável respondeu afirmando que o objeto não foi concluído em sua gestão (2005-2008) em função da reprogramação do prazo de vigência do contrato acordado entre as partes contratantes e que coube à administração municipal seguinte a conclusão do objeto e a apresentação da prestação de contas (Expediente sem número de 17/6/2009, peça 1, p. 10-12).

9. A Caixa também notificou o prefeito sucessor, Sr. Sandoval José de Luna, na mesma data (peça 1, p. 15). O responsável pronunciou-se em 1/6/2009 (vide peça 1, p. 17), e comunicou que, em reunião realizada no escritório de negócio da Caixa em 24/4/2009 com técnicos da área de engenharia, a prefeitura se comprometeria em levantar a situação do objeto conveniado e iniciaria o atendimento às pendências, seja na parte da execução física, seja nas documentações solicitadas. Ademais, informou que a empresa Divisas Serviços e Obras-ME (CNPJ 05.688.9860001-58), executora da obra, se dispôs a realizar os reparos necessários para a conclusão da obra, inclusive dos serviços constantes na reprogramação da obra necessária para a sua finalização, no prazo de sessenta dias. Em seguida, o Sr. Sandoval José de Luna afirma que iria solicitar nova vistoria final pela Caixa e apresentaria as soluções das pendências elencadas.

10. Posteriormente, em 21/10/2011, passados mais de dois anos, o responsável, Sr. Sandoval José de Luna, pronunciou-se (peça 1, p. 18) informando que estava retomando os serviços de reparo e conclusão da obra, comprometendo-se a entregá-la com a devida funcionalidade no prazo de noventa dias e a viabilizar o prosseguimento da análise da documentação para o encerramento do convênio.

11. Em 20/11/2012, diante da não conclusão da obra após mais de um ano do fim da vigência do Contrato de Repasse, a Caixa reiterou a notificação (peça 1, p. 19) ao Sr. Sandoval José de Luna, sob pena de instauração de tomada de contas especial, não constando as respectivas respostas nos autos. É válido ressaltar que o Contrato vigeu até 30/12/2011.

12. Em seguida, a Caixa emitiu o Relatório de Tomador de Contas Especial 56/2015, de 10/3/2015, em desfavor dos nominados gestores em face do não cumprimento do objeto pactuado, com base nos Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento decorrentes das vistorias *in loco* realizadas na obra pela área técnica competente. Assinalou que o objeto previsto era a construção de um ginásio poliesportivo e que, apesar do elevado percentual de realização, 96,54%, a obra “não apresenta funcionalidade e não traz benefícios à população alvo”, imputando-lhes o débito pelo valor original repassado de R\$ 178.010,49 (peça 1, p. 109-112).

13. O Relatório e Certificado de Auditoria 1716/2015 da Secretaria Federal de Controle atestaram a irregularidade das contas em apreço (peça 1, p. 125-128), recebendo endosso do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 129), tendo a autoridade ministerial atestado ter tomado conhecimento (peça 1, p. 135).

14. Por meio do Despacho à peça 6, o titular da SEC-PE/D1, discordando do posicionamento da instrução preliminar (peça 5), propôs a citação do Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), gestões 2009-2012 e 2013-2016, na condição de prefeito do Município de Cupira/PE, devido às conclusões abaixo descritas, a qual foi acompanhada pelo titular desta Unidade Técnica (peça 7):

14.1 **Situação encontrada:** Depreende-se da análise das presentes contas que os responsáveis não comprovaram a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Contrato de Repasse 176.454-96/2005 (Siafi 539055) – peça 1, p.31-37 –, firmado em 27/12/2005 entre o Ministério do Esporte e o Município de Cupira/PE, com o intermédio da Caixa, o qual visou à transferência de recursos financeiros da União para a “Construção e Equipamento de Ginásio Poliesportivo” na sede daquele município, conforme o Plano de Trabalho (PT) aprovado (peça 1, p. 21-28), ante o não cumprimento do objeto pactuado.

14.2 O Plano de Trabalho aprovado omitiu o detalhamento das metas e etapas da construção e dos equipamentos do ginásio poliesportivo. Consta no PT (peça 1, p. 26-28) apenas que o empreendimento, cujos custos aceites montaram R\$ 200.000,00, mais uma contrapartida municipal no valor de R\$ 6.000,00, previu a consecução de serviços preliminares (R\$ 2.120,77); piso da quadra (R\$ 26.462,98); palco (R\$ 8.293,76); banheiros (R\$ 36.518,44); coberta (R\$ 116.248,16); instalações elétricas (R\$ 8.055,32) e equipamentos R\$ 2.300,57), financiados com recursos da União.

14.3 Todavia, a equipe da Caixa realizou quatro vistorias *in loco*, sendo a última realizada em 18/11/2008, final do período de gestão do então prefeito Sr. José João Inácio (gestão 2005-2008), sendo analisada a contento a execução detalhada da obra e de seus componentes (peça 1, p. 56-71).

14.4 Nesta última vistoria, a Caixa atestou a execução parcial de 96,54% da parte física, cabendo ao gestor sucessor concluir a execução da quadra poliesportiva. Entretanto, de acordo com o relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 109-113), o piso e as instalações elétricas não foram finalizados e os equipamentos não foram instalados, fazendo com que a quadra não apresentasse funcionalidade, não sendo entregue os benefícios esperados para a sociedade.

14.5 Ainda é ressaltado que a obra se encontrava “deteriorada por falta de conservação e toda a estrutura apresenta sinais de abandono e depredação, não cumprindo com o objetivo proposto no plano de trabalho”.

14.6. **Critérios:** art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; art. 145 do Decreto 93.872/1986 e Item II, alínea “a”, “k” e “n” da Cláusula 3.2 do Contrato de Repasse 176.454-96/2005 (Siafi 539055).

14.7 **Evidências:** Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 109-113); Relatório de Auditoria da CGU 1716/2015 (peça 1, p. 125-127); Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento da Caixa (peça 1, p. 56-71); Pronunciamentos do Sr. Sandoval José de Luna (peça 1, p. 17-18).

14.8 **Responsáveis:** No tocante à responsabilidade, observa-se que o Tomador de Contas atribui a responsabilidade solidária aos Srs. José João Inácio (CPF 014.426.434-04), gestão 2005-2008, e o Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), gestões 2009-2012 e 2013-2016, na condição de ex-prefeito e prefeito de Cupira/PE.

14.9 Todavia, depreende-se dos autos que a equipe de inspeção da Caixa atestou a regularidade da execução parcial da obra (96,54% da parte física) em 18/11/2008, sendo inclusive autorizada a liberação de saque dos recursos federais no montante de R\$ 178.010,49 (89% do repasse federal previsto), pouco mais de um mês antes do final da gestão do Sr. José João Inácio. Coube, assim, ao gestor sucessor a finalização da obra e o encaminhamento da prestação de contas.

Cabe ressaltar que, nesta época, a vigência do Termo de Repasse já havia sido prorrogada para 30/6/2009.

14.10 Entretanto, verifica-se que o Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34) não adotou medidas para dar funcionalidade ao objeto executado e de resguardo do Erário, mesmo tendo assumido o compromisso de sanar as irregularidades que motivaram a instauração da presente tomada de contas especial, conforme pronunciamentos do próprio responsável (peça 1, p. 17-18), cabendo a este responsável a totalidade do débito aqui apurado.

14.11 **Conduta:** não adotar medidas para dar funcionalidade ao objeto executado e de resguardo do Erário; aplicar irregularmente os recursos do convênio, quando deveria tê-lo feito regularmente, em obediência à legislação vigente.

14.12 **Identificação do Débito:** Tendo em vista as irregularidades apontadas, bem como a constatação de que os objetivos do convênio não foram alcançados, o que levou à reprovação integral das contas referente às parcelas dos recursos federais liberados, conclui-se assim que o dano total ao erário foi de R\$ 178.010,49, distribuído da seguinte forma:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
21.042,79	16/7/2007
61.077,00	13/9/2007
95.890,70	22/1/2008

Valor atualizado até 17/2/2017: R\$ 315.049,02 (peça 10).

14.13 **Encaminhamento:** Pelo exposto, em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório, propõe-se a citação do responsável, para, no prazo de quinze dias, apresentar alegações de defesa sobre as irregularidades praticadas e/ou comprovar a devolução dos recursos federais aos cofres do Tesouro Nacional.

EXAME TÉCNICO

15. Em cumprimento aos Pronunciamentos às peças 6 e 7, foi promovida a citação do Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), mediante o Ofício 1.632/2016-TCU/SECEX-PE, de 24/10/2016 (peça 8) e Aviso de Recebimento – AR à peça 9.

16. O Sr. Sandoval José de Luna, citado, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

17. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

18. Vale lembrar que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

19. Cabe realçar também que, nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que as revelias dos réus operam a presunção da verdade dos fatos narrados pelos autos. Dessa forma, a avaliação das responsabilidades dos agentes não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

20. Por isso, faz-se remissão ao item 14 desta instrução, no qual se faz um resumo do exame das irregularidades, que geraram dano ao erário, contida nos autos e nas análises efetuadas à peça 6.

21. Em anexo a esta instrução, traz-se a matriz de responsabilização, a qual sintetiza os fatos e apresenta a análise quanto à responsabilidade dos revéis com base nos elementos contidos nesses autos.

22. Ao não apresentar defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

23. Configurada revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das suas contas.

24. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (acórdãos 2064/2011-TCU-1ª Câmara, 6182/2011-TCU-1ª Câmara, 4072/2010-TCU-1ª Câmara, 1189/2009-TCU-1ª Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1917/2008-TCU-2ª Câmara, 2064-10/2011-1ª Câmara, 6182-28/2011-1ª Câmara, 4072-23/2010-1ª Câmara e 1189-08/2009-1ª Câmara).

25. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, pelo qual foi firmado o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada, em nosso caso concreto, a data de ocorrência da irregularidade adotada foi a data do crédito na conta específica do contrato de repasse em tela, 16/7/2007 (peça 1, p. 85), portanto, o prazo prescricional decenário da pretensão punitiva seria em 16/7/2017 (dez anos a contar da mencionada data-base). O ato que ordenou a citação do responsável ocorreu em 24/10/2016 (peça 7), antes, portanto do transcurso de dez anos entre esse ato e os fatos impugnados.

26. Reconhecida a interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

CONCLUSÃO

27. Diante da revelia do Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), gestões 2009-2012 e 2013-2016, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

28. Reconhecida a interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

29.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 1º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), gestões 2009-2012 e 2013-2016, na condição de prefeito do Município de Cupira/PE, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
21.042,79	16/7/2007
61.077,00	13/9/2007
95.890,70	22/1/2008

Valor atualizado até 17/2/2017: R\$ 315.049,02 (peça 10).

29.2 aplicar ao Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

29.3 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

29.4 autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

29.5 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex-PE, 1ª Diretoria, em 6/3/2017.

(Assinado eletronicamente)

MARCOS JOSÉ CAVALCANTI DE
ARAÚJO

Mat. 5679-0

Anexo I - Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.	Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34), gestões 2009-2012 e 2013-2016, na condição de prefeito do Município de Cupira/PE.	não adotar medidas para dar funcionalidade ao objeto executado e de resguardo do Erário; aplicar irregularmente os recursos do convênio, quando deveria tê-lo feito regularmente, em obediência à legislação vigente.	A conduta contribuiu para a não comprovação da boa e regular gestão dos recursos, descumprindo, assim, as disposições normativas aplicáveis e gerando dano ao erário.	Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecer a existência de boa-fé; é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou; é razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois o responsável deveria atuar no exercício de sua missão pública e na devida execução do objeto pactuado, obedecendo ao Contrato de Repasse e legislação aplicável; em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável.