



Processo TC 029.215/2015-3
Tomada de Contas Especial

Parecer

Emergem dos autos irregularidades verificadas na gestão do Contrato de Repasse Nº 176.454-96/2005, firmado entre o Ministério do Esporte (ME) e o município de Cupira/PE, em razão das quais a Caixa Econômica Federal (CEF), na qualidade de representante do ME, instaurou Tomada de Contas Especial (TCE) em desfavor dos ex-prefeitos José João Inácio (2005-2008) e Sandoval José de Luna (2009-2012 e 2013-2016).

2. O ajuste tinha por objeto a *“construção e equipamento de ginásio poliesportivo”* (peça 1, p. 31) no município beneficiado, para o que foram liberados R\$ 178.010,49 (peça 1, p. 84) em recursos federais.

3. Em síntese, concluiu a CEF que, malgrado o estágio adiantado das obras (96,54%), a instalação *“não apresenta funcionalidade e não traz benefícios à população alvo, visto que o piso e as instalações elétricas não foram finalizados e os equipamentos não foram instalados”* (peça 1, p. 110).

4. A Unidade Técnica concluiu, com base nos laudos técnicos produzidos pela CEF, que o cronograma de execução das obras teria sido fielmente observado pelo Sr. José João Inácio e que, por conta de dilação na vigência do acordo, caberia ao sucessor, Sr. Sandoval José de Luna, arrematar a construção em apreço.

5. Quanto à extensão do dano, a Secex/PE perfilhou as conclusões da CEF e promoveu a citação do prefeito sucessor para restituição dos valores *in totum* (peças 8/9). Nada obstante, o responsável quedou-se inerte, motivando a Unidade Técnica a prescrever o reconhecimento de sua revelia, o julgamento pela irregularidade de suas contas, a condenação à restituição integral dos valores percebidos e a imposição de multa fundamentada no art. 57 da Lei nº 8.444/1992.

6. Com as vênias de estilo, e tendo em mente as incongruências das informações contidas na TCE, o Ministério Público junto à Corte de Contas diverge do encaminhamento aventado pela diligente Secretaria, conforme as considerações a seguir.

II

7. Em linha com o Relatório de TCE nº 56/2015, lavrado pela CEF (peça 1, p. 109/112), o responsável fora citado pelas seguintes faltas:

“(…) de acordo com o relatório do Tomador de Contas, o piso e as instalações elétricas não foram finalizados e os equipamentos não foram instalados, fazendo com que a quadra não apresentasse funcionalidade”

“(…) 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”

8. Em análise dos problemas apontados, tem-se que a informação registrada na manifestação final da CEF conflita com o último boletim de medição realizado, correspondente à 4ª vistoria técnica

(18/11/2008), o qual apontou total conclusão do piso (peça 1, p. 69), consignou não haver divergência tendente a “prejudicar o alcance e qualidade do objetivo do CFET” (peça 1, p. 70) e apontou como “razoável” a “qualidade de execução da obra/serviço” (peça 1, p. 70).

9. Decorridos aproximadamente cinco anos, nova vistoria foi realizada, indicando que “a instalação elétrica da quadra foi depredada, o piso da quadra tem várias avarias” (peça 1, p. 7). Em consequência, vislumbram-se nos autos evidências de ter sido o piso implantado ainda à época da gestão do prefeito antecessor, ainda que posteriormente tenha experimentado avarias. Mesmo que tenha perdido funcionalidade ao longo do tempo, tal situação é radicalmente diversa do cenário em que nunca tenha ostentado utilidade, questão examinada na seção IV deste parecer.

III

10. Quanto às instalações elétricas, sua execução correspondeu a 20,53%, consoante a derradeira medição realizada pela CEF (peça 1, p. 69), correspondendo a R\$ 1.695,16 do total de R\$ 8.255,69. Com efeito, as glosas associadas à 4ª vistoria, tirante as “traves para voleyball” (peça 1, p. 70), remetem a equipamentos para instalação elétrica: disjuntor, quadro de força, eletroduto e cabo de cobre, entre outros.

11. Reconhecida a inexecução das instalações elétricas, cabe questionar se tal ausência oblitera a funcionalidade do ginásio erigido. Sobre o tema, e por oportuno, evoca-se o parecer lançado pelo eminente Procurador-Geral deste Ministério Público no TC 011.007/2015-0 (peça 6 – grifado no original), acolhido quando da prolação do Acórdão nº 8.331/2016-2ª Câmara:

“Observo que os precedentes desta Casa, ao debaterem a funcionalidade de obras fiscalizadas, associam o referido conceito à utilidade, traduzida na possibilidade de fruição desembaraçada da construção. Examinando a jurisprudência, percebo não se tratar de conceito binário, reservando-se a condenação em débito integral quando a intervenção de engenharia for “inservível” (Acórdão nº 2491/2016-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) ou seu objeto esteja “fadado à imprestabilidade” (Acórdão nº 5031/2010-2ª Câmara - Rel. Min. Augusto Sherman).

12. *Por exemplo, no caso tratado pelo Acórdão nº 5374/2016-2ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo), a funcionalidade da estação de tratamento foi considerada frustrada ante a impossibilidade de sua ativação. Igualmente, o Voto condutor do Acórdão nº 1731/2015-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) deduziu a falta de funcionalidade da obra em vista de que “a parte executada [do sistema de abastecimento] não entrou em funcionamento”.*

13. *Por outro lado, o aproveitamento de certas obras inconclusas, sempre que ainda utilizáveis, é reconhecido em diversos julgados da Casa, tal como registrado no Voto condutor do Acórdão nº 3336/2011-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), que assim discorre:*

*Não menos importante, há que se demonstrar a funcionalidade do objeto e o alcance da sua finalidade social. Na hipótese de execução parcial do objeto, **ocorrerá redução do débito somente quando a fração executada puder ser aproveitada** para fins de atendimento aos objetivos do convênio.*

14. *Nesse sentido, a diligente Diretoria de Jurisprudência desta Corte deduziu o seguinte enunciado a partir do entendimento exposto no Voto condutor do Acórdão nº 5031/2010-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman):*

*A condenação pela totalidade do montante transferido não se justifica quando verificado que o objeto não é de todo imprestável, podendo ser aproveitado após complementação de recursos e adoção de outras medidas, bem assim, **reconhecida a parcela executada como tendo alguma utilidade.***

15. *Ressalto que, no presente caso, não se trata de especular sobre a possibilidade de aproveitamento das reformas realizadas – que, embora tenham sua durabilidade reduzida, não teve sua serventia obliterada.*

16. *Ao acompanhar a unidade técnica, não se quer aqui sustentar a tese de que qualquer grau de execução física afasta a possibilidade de condenação em débito integral. Em outros termos, reafirma-se ser crucial que as obras públicas sejam dotadas de plena funcionalidade e durabilidade, entre outros atributos técnicos.*

17. *O que se argumenta, por outro lado, é que não se pode inferir o dano máximo de forma automática sempre que houver qualquer falta na execução, sem atentar para as características concretas dos defeitos e seus impactos no uso da construção.*

18. Observando, assim, as particularidades do caso concreto (ginásio de esportes), afigura-se excessivamente drástico considerar que a inexecução das instalações elétricas colocaria a perder todo o esforço realizado na construção, máxime considerando a existência, relativamente comum, de quadras esportivas despojadas de iluminação artificial.

19. Inconteste que a obra teve sua utilidade reduzida pela não-conformidade detectada, e considerando que a parcela executada das instalações não foi capaz de dotar o ginásio de pontos de energia, conclui-se que a glosa cabível equivaleria ao valor histórico integral daquela rubrica (R\$ 8.255,69).

20. Outro motivo apontado em citação para falta da funcionalidade da obra corresponde ao fato de que “*equipamentos não foram instalados*”. Aplicam-se a esse item considerações análogas às tecidas em relação às instalações elétricas, com relevante distinção: sendo o ginásio poliesportivo (peça 1, p. 31), a falta das traves de “*volleyball*” não prejudica a prática das demais modalidades, de modo que a parcela executada (76,77%, ou R\$ 1.810,08 de R\$ 2.357,74) não deve ser desprezada. Deve a glosa incidir, portanto, apenas sobre R\$ 547,06, tal como apontado no boletim referente à 4ª vistoria (peça 1, p. 70).

IV

21. Por fim, a citação pretende imputar débito integral ao Sr. Sandoval José de Luna tendo em vista 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*”. Nesse ponto, impendem duas observações.

22. Primeiramente, sublinhe-se que o “*objetivo proposto no plano de trabalho*” restringe-se à construção do ginásio poliesportivo, não contemplando recursos para sua manutenção. Em segundo lugar, não é razoável atribuir a eventos supervenientes (vandalismo, falta de manutenção etc.) o condão de, retroativamente, impugnar a regularidade de obras realizadas, conforme Voto condutor do Acórdão nº 3.744/2015-1ª Câmara (Rel. Min. Weder de Oliveira):

“9. Versam sobre a utilização dada a essas instalações, depois de regularmente concluídas (presume-se) e já integrantes do patrimônio municipal.



10. *Inconcebível imaginar, considerando o que dispõe a Constituição Federal, que competiria exclusivamente ao órgão de controle externo da União, exonerando-se e excluindo-se desse mister as cortes de contas subnacionais, fiscalizar a utilização e a gestão de milhares de bens imóveis desses entes federados resultantes de obras públicas para cuja realização tenha a União aportado recursos federais.*

11. *Conforme os Acórdãos 6.756/2013, 140/2014 e 4.202/2014, em situações análogas, a 1ª Câmara, seguindo as propostas formuladas por este Relator, decidiu que a fiscalização dos atos de gestão de bens do patrimônio municipal, ainda que tenham sido adquiridos com recursos federais repassados mediante convênio, é função precípua dos órgãos municipais competentes, do Poder Legislativo municipal e do tribunal de contas com jurisdição sobre o município, e não do Tribunal de Contas da União, ao qual compete, nos termos do art. 71, VI, da Constituição Federal, 'fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município'.*

[...]

12. *Não se está a defender que o abandono da obra pelo prefeito sucessor esteja isento de sanções, mas, sim, que os danos ocasionados a bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos posteriormente à sua regular incorporação ao patrimônio municipal, estão sob a jurisdição das instâncias de controle locais, a quem compete aplicar as eventuais penalidades.*

13. *Assim, se a responsabilização se deve ao abandono da obra acabada, a competência para aplicação de sanções é do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, o qual deverá ser comunicado das ocorrências tratadas nestes autos."*

23. Nesse diapasão, cabe comunicar o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acerca das evidências de deterioração do patrimônio municipal, não havendo que se perpetuar e estender a jurisdição deste Tribunal em relação a assuntos locais que não mais tangenciam o erário federal.

V

24. Considerando a impossibilidade do arquivamento do feito por exiguidade do débito (*in casu*, R\$ 8.802,75, resultante da soma de R\$ 8.255,69 com R\$ 547,06) uma vez citado o responsável (art. 19, *caput* e § 1º, da IN TCU nº 71/2012), o Ministério Público junto ao Tribunal converge em essência à proposta condenatória da Unidade Técnica, dissentido do valor atribuído a título de dano, conforme ponderações acima.

Ministério Público, em 5 de abril de 2017.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador