

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC-002.706/2015-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Cupira/PE.

Responsáveis: José João Inácio (014.426.434-04) e Sandoval José de Luna (333.935.164-34).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE CUPIRA. CONTRATO DE REPASSE. CONSTRUÇÃO DE GINÁSIO POLIESPORTIVO. EXECUÇÃO DE 96,20% DO OBJETO AJUSTADO. CITAÇÃO DO PREFEITO SIGNATÁRIO DA AVENÇA E DE SEU SUCESSOR. ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONSIDERAÇÕES SOBRE FUNCIONALIDADE E APROVEITABILIDADE. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE AMBOS OS EX-ALCAIDES. CIÊNCIA À ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SOBRE A INADEQUAÇÃO DA CONDUTA FUNCIONAL DE CAUSÍDICO QUE ATUOU NESTE PROCESSO.

1) Julgam-se regulares com ressalva as contas dos responsáveis por impropriedade de que não resulta dano ao erário.

2) Embora os termos funcionalidade e aproveitabilidade sejam plurissignificativos e de difícil estabilização semântica, pode-se tatear, em tema referente a obras, que a funcionalidade estaria mais próxima à ideia de servibilidade ou inservibilidade do conjunto da obra, ou seja, verifica-se a possibilidade de o empreendimento atender ou não ao fim a que se destinava e, em consequência, se pode ou não trazer algum benefício para população interessada. A aproveitabilidade parece ligar-se à ideia de parcela usufruível ou adequada para o uso, que pode ser eventualmente complementada para atingir o contexto maior da funcionalidade integral.

3) Em caso de conduta inadequada de causídico que atua em processos deste Tribunal, cumpre dar ciência do fato à Ordem dos Advogados do Brasil para a adoção das medidas de sua competência.

VOTO REVISOR

Inicialmente, destaco que Sua Excelência abordou o tema ora em análise com clareza e objetividade e esclareço que pedi vista deste processo para melhor me inteirar da matéria nele tratada.

II

2. Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada em função do não cumprimento do objeto do Contrato de Repasse 196.496-12/2006, firmado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, e o Município de Cupira/PE, cujo objeto

envolvia a construção e o equipamento de ginásio poliesportivo naquela localidade.

3. Havia previsão de alocação de verba federal no montante R\$ 200.000,00, sendo R\$ 23.829,34 a contrapartida da municipalidade. Contudo, a CAIXA somente liberou a quantia de R\$ 169.020,03.

4. A execução do empreendimento foi iniciada em 9/1/2008, com prazo de conclusão de 120 dias. Entre 20/8 e 11/11/2008, a obra ficou paralisada.

5. Em função das pendências a seguir relacionadas, a CAIXA concluiu pela existência de débito no montante total repassado (R\$ 169.020,03), aduzindo que a parte edificada, por ela quantificada em 96,20% do objeto ajustado, não apresentava funcionalidade: i) uma trave de basquete danificada; ii) portas, fechaduras e a maior parte das caixas de descarga quebradas; iii) ausência de torneiras e sifões; e iv) poste de iluminação virado para fora da quadra.

6. Após ter notificado os Srs. José João Inácio, Prefeito na gestão 2005/2008, e Sandoval José de Luna, Prefeito nos interregnos de 2009/2012 e 2013/2016, para regularizar as falhas acima descritas e não ter obtido sucesso em tal empreitada, a CAIXA instaurou a presente Tomada de Contas Especial, responsabilizando, tão-somente, este último gestor pelo débito quantificado em R\$ 169.020,03.

7. No âmbito deste Tribunal, a Secex/PE, após a realização de diligência junto ao Município de Cupira/PE com vistas à obtenção de documentos que permitissem a instrução do feito, entendeu cabível a inclusão, no polo passivo deste processo, do Sr. José João Inácio, tendo realizado, desse modo, a citação solidária de ambos os responsáveis.

8. Em sua derradeira instrução, a unidade técnica analisou as alegações de defesa encaminhadas pelo Sr. José João Inácio e consignou a revelia do Sr. Sandoval José de Luna, pugnando, ao final, que: i) as contas do Sr. José João Inácio sejam julgadas regulares com ressalva; ii) as contas do Sr. Sandoval José de Luna sejam julgadas irregulares, imputando-se-lhe o débito de R\$ 169.020,03, com a aplicação da penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, além de outras medidas de praxe relacionadas ao parcelamento, à cobrança judicial da dívida e à ciência ao **Parquet** federal.

9. De seu turno, o MP/TCU pugnou julgar regulares com ressalva as contas de ambos os responsáveis, aduzindo, sinteticamente, que não há como reconhecer a impossibilidade da utilidade de um empreendimento que contou com a elevada execução de 96,20%.

10. O ilustre Relator deste feito entende que ambos os responsáveis devem ter suas contas julgadas irregulares, imputando-se-lhes, de forma solidária, o débito correspondente à totalidade da verba repassada (R\$ 169.020,03).

III

11. Passo a tratar, inicialmente, do nexo de causalidade entre a verba despendida com a execução dos 96,20% do objeto ajustado e o recurso do ajuste em foco. É importante destacar que tal recurso ficou sob a gestão exclusiva do Sr. José João Inácio, Prefeito no período de 2005/2008.

12. Colhe-se dos autos que o Sr. José João Inácio apresentou à CAIXA cinco Notas Fiscais – NF, nos montantes respectivamente, de R\$ 27.360,07, R\$ 38.522,14, R\$ 25.101,60, R\$ 70.787,86 e R\$ 12.318,36, como comprovação da execução parcial do empreendimento (peça 1, pp. 90, 96, 103, 110 e 114). Tais documentos, atinentes às cinco medições realizadas, foram encaminhados como condição para que a CAIXA efetuasse a liberação da parcela subsequente. Como se percebe, em todas as Notas Fiscais há a **expressa indicação** de que se referiam ao **Contrato de Repasse 196.496-12/2006**.

13. Decerto, o exame da movimentação da conta bancária atinente aos recursos do ajuste em foco possibilitaria o cotejo dos desembolsos havidos com o pagamento das cinco NF acima indicadas. Todavia, não há nos autos indicação, ainda que sob a forma de evidência, de que o Sr. José João Inácio tenha utilizado verba de outro ajuste para pagar as indigitadas Notas Fiscais.

14. Desse modo, não é dessarazada a conclusão pela efetiva existência de nexo causal entre tais desembolsos e a verba oriunda do ajuste em foco, mormente quando se tem conta o fato de a CAIXA ter considerado as Notas Fiscais como adequadas à liberação do recurso atinente às parcelas subsequentes.

15. Os valores indicados no item 12 **supra** montam a quantia de R\$ 174.090,03, porquanto incluem a contrapartida municipal que, nestes cinco desembolsos, foi de R\$ 5.070,00. É dizer, a verba federal efetivamente repassada à municipalidade foi de R\$ 169.020,03 (R\$ 174.090,03 - R\$ 5.070,00).

16. Nesse sentido, fixada a premissa acerca da existência de nexo causal entre o gasto havido e a verba ajustada mediante o Contrato de Repasse 196.496-12/2006, resta analisar se o que foi edificado apresenta funcionalidade ou aproveitabilidade à população.

17. De início, cumpre destacar a diferença entre funcionalidade e aproveitabilidade. Como destaquei no Voto condutor do Acórdão 1.142/2018 – Plenário, prolatado nos autos do TC-034.335/2016-1, que cuidou de Tomada de Contas Especial deflagrada pela CAIXA em face do não aproveitamento de ruas pavimentadas com recursos do Contrato de Repasse 336.541-44/2010, apesar de tais termos serem plurissignificativos e de difícil estabilização semântica, pode-se tatear, em tema referente a obras, que a funcionalidade estaria mais próxima à ideia de servibilidade ou inservibilidade do conjunto da obra. Ou seja, verifica-se a possibilidade de o empreendimento atender ou não ao fim a que se destinava e, em consequência, se pode ou não trazer algum benefício para população interessada. A aproveitabilidade parece ligar-se à ideia de parcela usufruível ou adequada para o uso, que pode ser eventualmente complementada para atingir o contexto maior da funcionalidade integral.

18. No presente processo, está assente a execução de 96,20% do objeto ajustado, restando, dessa maneira, a complementação de 3,8% para que, em tese, o ginásio poliesportivo pudesse atender de forma completa a finalidade ajustada.

19. No tocante à aproveitabilidade, creio que o baixíssimo percentual restante da obra não impede a sua imediata fruição, dado que a população já pode se beneficiar do empreendimento, o que demonstra a sua funcionalidade, ainda que não completa.

20. Quanto à funcionalidade, o que já executado pode perfeitamente ser complementado para que ela seja total. É dizer, a eventual imputação de débito nestes autos acarretaria enriquecimento sem causa à União no montante já despendido em obra que apresenta certa funcionalidade e é completamente aproveitável.

21. Deve se ter em conta, ademais, que as irregularidades apontadas pela CAIXA no empreendimento em foco, a saber: i) dano em uma das traves de futebol, em fechaduras e nas caixas de descarga quebradas, iii) ausência de torneiras e sifões, e iii) poste de iluminação virado para fora da quadra, não possuem o condão afetar a funcionalidade do ginásio poliesportivo a ponto de torná-lo completamente inservível.

22. Trata-se de pequenos reparos que, sem dúvida, vêm a complementar o objeto de modo a que atinja a funcionalidade total. Mas mesmo que deles se ressentindo, a população ainda pode usufruir do ginásio. Este fato é evidenciado pelas fotos colacionadas pelo patrono do Sr. Sandoval José de Luna, as quais indicam o uso do empreendimento pela população local (peça 34, pp. 26/27 e 29/30).

23. De fato, como aduzido pelo Relator deste feito, fotografias possuem baixo valor probatório no que tange à demonstração do imprescindível nexo de causalidade que há de existir entre o gasto efetuado e a verba ajustada. Contudo, haja vista que a questão sobre o liame causal já foi superada, como dito acima, as fotografias têm a utilidade de demonstrar que o ginásio vem apresentando benefício aos habitantes da municipalidade.

24. Importante esclarecer, ainda, que a informação aduzida pelo Relator deste feito, de que há outros três Contratos de Repasse em que o Sr. Sandoval José de Luna figuraria como responsável, cujos objetos seriam semelhantes ao que ora se analisa, o que possibilitaria, em tese, a confusão entre a origem dos recursos federais, afastando, assim, o nexo causal entre as despesas e o recurso oriundo do Contrato de Repasse 196.496-12/2006, é minorada diante da expressa indicação de tal ajuste nas Notas Fiscais apresentadas pelo Sr. José João Inácio à CAIXA.

25. De forma conclusiva, creio que inexistente débito no caso em foco, restando, assim, as falhas imputadas a ambos os ex-Prefeitos – Srs. José João Inácio e Sandoval José de Luna – consubstanciadas, respectivamente, na falta de conclusão do empreendimento devido à paralisação das obras, e na ausência de prestação de contas final, bem como na não adoção de providências com vistas

à conclusão do empreendimento.

26. No que tange ao Sr. José João Inácio resta, de fato, ausente a justificativa para a paralisação da obra, interrupção que foi cessada a apenas 30 dias do final de seu mandato, o que em tese, o impediu de concluir o empreendimento.

27. No entanto, tal irregularidade deve ensejar ressalva em suas contas, sendo de excessivo rigor imputar-lhe a pecha de irregularidade, com a consequente aplicação de multa pecuniária.

28. Também no caso do Sr. Sandoval José de Luna deve ser sopesado o fato de que, em princípio, a prestação de contas do ajuste caberia ao Prefeito antecessor, que não a apresentou por não ter concluído o empreendimento, como dito acima, em função de sua paralisação pelo período de três meses.

29. Como descrito em suas alegações de defesa, o responsável, ao ter ciência de que não haveria condições de concluir o objeto avençado, efetuou a devolução de parte da verba federal que havia sido repassada no bojo do ajuste ora em exame, o que evidencia a adoção de providências por parte do ex-alcaide no sentido de resguardar o recurso.

30. À guisa de conclusão, propugno, em alinhamento ao **Parquet** especializado, que as contas dos Srs. José João Inácio e Sandoval José de Luna sejam julgadas regulares com ressalva, expedindo-se-lhes a devida quitação.

31. Noutro giro, concordo com a proposta apresentada pelo Relator deste feito quanto ao encaminhamento de comunicação ao Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil acerca da inadequada conduta funcional do Sr. Leonardo Azevedo Saraiva, patrono do Sr. Sandoval José de Luna.

Ante o exposto, com as vênias de estilo, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de maio de 2019.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Revisor