

TC 029.215/2015-3

Apenso: 004.783/2018-2

Tipo: Recurso de revisão em tomada de contas especial.

Unidade: Município de Cupira/PE.

Recorrente: Sandoval José de Luna (333.935.164-34).

Advogados: Walles Henrique de Oliveira Couto, OAB/PE 24.224 e outros (peças 3, 29).

Interessado em sustentação oral: Não.

Sumário: Tomada de contas especial. Contrato de repasse. Construção e equipamento de ginásio poliesportivo. Execução física parcial. Ausência de funcionalidade. Revelia. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de revisão. Arguição de nulidade processual fundamentada na inobservância do prazo para instaurar a tomada de contas especial. Inexistência de preclusão em benefício do responsável. Ofensa ao contraditório e à ampla defesa, decorrente do tempo para a instauração da TCE, não demonstrada. Preliminar não acolhida. Execução integral dos serviços relacionados ao piso da quadra poliesportiva, coberta, banheiros e palco. Execução parcial dos serviços atinentes a equipamentos e instalações elétricas. Qualidade razoável dos serviços. Itens glosados insuficientes para determinar a falta de funcionalidade do ginásio poliesportivo. Apontamentos intempestivos e relacionados à má conservação do ginásio são inábeis para impugnar sua funcionalidade, para efeito da prestação de contas dos recursos aplicados no âmbito do contrato de repasse. Funcionalidade do ginásio e benefício à população local demonstrados. Devolução do saldo comprovada. Execução financeira e nexos causais demonstrados. Débito afastado. Conduta omissa do ex-prefeito no dever de reparar os itens glosados e de apresentar a prestação de contas final. Proposta de manutenção da irregularidade das contas, redução proporcional do valor da multa e de alteração do seu fundamento para o art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992. Conhecimento. Provimento parcial.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão (peças 41-43) interposto por Sandoval José de Luna, ex-prefeito de Cupira/PE, contra o Acórdão 7.246/2017-TCU-2ª Câmara (peça 18), de relatoria do Ministro André de Carvalho, transcrito na íntegra abaixo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de José João Inácio (gestão: 2005/2008) e de Sandoval José de Luna (gestões: 2009/2012 e 2013/2016), ex-prefeitos de Cupira/PE, diante do não cumprimento do Contrato de Repasse nº 176.454-96/2005 destinado à “Construção e Equipamento de Ginásio Poliesportivo”, perfazendo o montante de R\$ 211.000,00, com R\$ 200.000,00 à conta do concedente e R\$ 11.000,00, a título de contrapartida do conveniente.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Sandoval José de Luna, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde as datas especificadas até a data da efetiva quitação, fixando ao responsável o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RITCU, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional;

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
21.042,79	16/7/2007
61.077,00	13/9/2007
95.890,70	22/1/2008

9.2. aplicar ao Sr. Sandoval José de Luna a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para a promoção das medidas judiciais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de José João Inácio (gestão 2005/2008) e de Sandoval José de Luna (gestões 2009/2012 e 2013/2016), ex-prefeitos de Cupira/PE, diante do não cumprimento do Contrato de Repasse nº 176.454-96/2005, Siafi 539055, destinado à “Construção e Equipamento de Ginásio Poliesportivo”, perfazendo o montante de R\$ 211.000,00, com R\$ 200.000,00 à conta do concedente e R\$ 11.000,00 a título de contrapartida do conveniente (peça 1, p. 31-37) .

3. O ajuste teve vigência de 27/12/2005 a 30/12/2011 e prazo para a prestação de contas final foi o dia 28/2/2012 (peça 1, p. 33, 39-55).

4. O 4º relatório técnico da Caixa de 18/11/2008 (peça 1, p. 69-71) atestou a execução física de 96,54% do objeto ajustado, enquanto que o parecer subsequente de 20/5/2013 (peça 1, p. 7-9) concluiu pela falta de funcionalidade da quadra poliesportiva.

5. O Relatório do Tomador de Contas Especial nº 56, de 10/3/2015 (peça 1, p. 109-112), informou que a obra não tinha apresentado funcionalidade e nem trazido os benefícios esperados à população local, visto que o piso e as instalações elétricas não tinham sido finalizados, os equipamentos não tinham sido instalados e a obra encontrava-se deteriorada por falta de conservação.
6. No âmbito do TCU, a Secex/PE aduziu que o cronograma de execução das obras foi fielmente observado pelo prefeito José João Inácio e que, por conta da dilação na vigência do acordo, cabia ao prefeito sucessor Sandoval José de Luna finalizar a construção e encaminhar a prestação de contas final (peças 6-7).
7. Citado (peças 8 e 9), Sandoval José de Luna deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar a sua defesa. Assim, passou à condição de revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
8. A unidade técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas, imputação de débito e aplicação de multa ao responsável (peças 11-13).
9. O Ministério Público/TCU dissentiu quanto ao valor do débito, por entender que a parte executada apresentou funcionalidade, ainda que parcial, e pugnou pela redução do débito para R\$ 8.802,75 (peça 14).
10. O Relator original incorporou o parecer da unidade técnica às suas razões de decidir (peça 19), cujo voto foi acolhido pela 2ª Câmara, no Acórdão 7.246/2017 (peça 18).
11. Passa-se ao exame do recurso de revisão interposto por Sandoval José de Luna contra o Acórdão 7.246/2017-TCU-2ª Câmara (peça 18).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. O Ministro Walton Alencar Rodrigues admitiu o recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo (peça 48).

EXAME DE MÉRITO

13. Constitui objeto desta análise definir se: (a) houve prejuízo à defesa do recorrente por instauração intempestiva da tomada de contas especial; (b) há elementos de prova que caracterizam a funcionalidade do ginásio poliesportivo, para efeito da prestação de contas dos recursos aplicados no âmbito do contrato de repasse e (c) o ex-prefeito Sandoval José de Luna é responsável nestes autos.

Da análise do alegado prejuízo causado à defesa por instauração intempestiva da TCE

Argumentos

14. O ex-prefeito Sandoval José de Luna alega que:
 - 14.1. Após o término da vigência do contrato de repasse (30/12/2011), o Município de Cupira/PE tinha 60 dias para apresentar a prestação de contas final, ou seja, podia tê-la apresentado até o dia 28/2/2012, data a partir da qual configurou a omissão quanto a tal obrigação (peça 41, p. 4).
 - 14.2. A autuação desta tomada de contas especial, ocorrida em 9/3/2015 (peça 1, p. 2), não observou o prazo de 180 dias para sua instauração, contado a partir da omissão da prestação de contas (29/2/2012), como determina o art. 1º, §1º da Instrução Normativa TCU nº 13/1996 (peça 41, p. 3-4).
 - 14.3. O artigo 8º da Lei 8.443/1992 dispôs que, diante da omissão no dever de prestar contas, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve imediatamente adotar as providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano (peça 41, p. 5).
 - 14.4. O longo tempo decorrido entre o fim da vigência do ajuste e a instauração da tomada de contas especial ofendeu os princípios do devido processo legal e da legalidade, bem como constituiu

óbice ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa do recorrente (peça 41, p. 4-6).

Análise

15. O recorrente apoia seu argumento no artigo 1º, §1º da IN/TCU nº 13/1996. Ocorre que tal disposição tem por objetivo atribuir sanção e/ou responsabilidade solidária à autoridade administrativa omissa na instauração da tomada de contas especial.

16. A inobservância do prazo de 180 dias para instauração de tomada de contas especial não gerou preclusão em benefício de Sandoval José de Luna, seja por nulidade, seja por prescrição. Trata-se de prazo impróprio, cuja extrapolação em nada altera a natureza ou o objetivo da instauração da tomada de contas especial, mas apenas a responsabilização, se for o caso, da autoridade administrativa competente.

17. O fato de a Caixa não ter observado rigorosamente o prazo regulamentar para a instauração do processo especial de contas não impediu sua posterior tomada de providências, de ofício, mesmo porque tal iniciativa poderia ter sido adotada por determinação deste Tribunal, a qualquer tempo. Portanto, não há que se falar em nulidade deste feito por inobservância do prazo de 180 dias recomendado pelo Tribunal. Nesse sentido são os Acórdãos 6.531/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 690/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 1.768/2007-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, e 9.789/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler.

18. O intuito do artigo 8º da Lei 8.443/1992 não é conferir um direito ao responsável pela irregularidade, mas, sim, delinear a atuação da Administração Pública, de forma a minimizar o risco de ineficácia em razão da utilização intempestiva do instrumento da tomada de contas especial.

19. O longo transcurso de tempo entre a omissão no dever de prestar contas e a instauração da tomada de contas especial, por si só, não implica a nulidade do feito ou o trancamento das contas, pois cabia ao recorrente a comprovação nos autos de que, por este motivo, o contraditório e a ampla defesa foram prejudicados, o que não ocorreu. Nesse sentido são os Acórdãos 139/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, 6.974/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman, 4.372/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. André de Carvalho, 10.452/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, 9.570/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, e 3.535/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes.

20. Do exposto, propõe-se o não acolhimento da preliminar de nulidade processual.

Da análise da funcionalidade do ginásio, para efeito da prestação de contas dos recursos aplicados no âmbito do contrato de repasse, e da responsabilidade de Sandoval J. de Luna

Argumentos

21. Sandoval José de Luna alega que:

21.1. A realização de eventos e jogos no ginásio poliesportivo demonstra sua integral funcionalidade desde o início (2009) da gestão municipal do recorrente (peça 41, p. 8).

21.2. A construção do ginásio poliesportivo, localizado à Avenida Miguel Pereira Neto no município de Cupira/PE, foi satisfatória. O registro fotográfico colacionado ao recurso comprova a funcionalidade do ginásio e sua utilização em benefício da população local (peça 41, p. 6-7).

21.3. A 4ª vistoria técnica da Caixa *in loco*, realizada em 2008, indicou a conclusão total do piso do ginásio, bem como a razoável qualidade dos serviços executados, em contraposição ao entendimento assentado na vistoria realizada em 2013 (peça 41, p. 7).

21.4. O tempo de 5 anos, decorrido entre as vistorias de 2008 e 2013, foi suficiente para que ocorresse desgaste da obra, mesmo com a manutenção do município, o que não justifica a glosa do valor total da obra (peça 41, p. 7).

21.5. Os pontos do ginásio depredados por vandalismo e constatados na única visita da Caixa (2013), realizada após o término da obra, foram reparados posteriormente. Todavia, tal informação não foi considerada no relatório do tomador de contas especial (2015) porque a Caixa não voltou ao ginásio para vistoriá-lo (peça 41, p. 8).

21.6. O ginásio poliesportivo, utilizado pela população local, encontra-se em bom estado de uso, a teor do ofício do atual prefeito de Cupira-PE (2017-2020) encaminhado ao Ministério Público Federal (peças 41, p. 8 e peça 42).

21.7. Os relatórios da Caixa apontaram a execução física de 96,54% do total da obra. Em situação idêntica (TC 004.142/2015-2), o TCU decidiu pelo arquivamento do feito por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, devido ao reconhecimento da execução física de 87,15% do objeto ajustado, bem como pela inexistência de dano ao erário (peça 41, p. 8-9 e peça 43).

21.8. A reforma da decisão recorrida faz-se necessária, por ausência de dano ao erário, demonstrada na execução física e na funcionalidade do ginásio poliesportivo (peça 41, p. 9).

Análise

22. O ex-prefeito Sandoval José de Luna (gestões 2009/2012 e 2013/2016) foi chamado aos autos por falta de funcionalidade do ginásio poliesportivo (piso e instalações elétricas não finalizados e equipamentos não instalados), objeto do Contrato de Repasse 176.454-96/2005, bem como pela deterioração da obra por falta de conservação do ginásio poliesportivo (peças 8 e 9).

23. Regularmente citado na pessoa de seu procurador (peça 3), o responsável manteve-se silente nos autos. Caracterizada a revelia do responsável e ausente a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, deu-se seguimento ao feito, com as manifestações da unidade técnica (peça 11), do Ministério Público/TCU (peça 14), do Relator (peça 19) e da 2ª Câmara no Acórdão 7.246/2017 (peça 18).

24. Sabe-se que a comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

25. Para facilitar o exame, apresenta-se quadros-resumo dos principais eventos relacionados à execução físico-financeira do ginásio poliesportivo, objeto do contrato de repasse em exame:

Descrição dos documentos	Data	Localização
Confecção do plano de trabalho	19/12/2005	Peça 1, p. 21-25
Assinatura do Termo do Contrato de repasse	27/12/2005	Peça 1, p. 31-37
Laudo da Caixa de análise de empreendimento	18/04/2006	Peça 1, p. 26-27
Notificação de Sandoval José de Luna para regularizar a obra	27/05/2009	Peça 1, p. 15-16
Sandoval José de Luna informou as providências adotadas	01/06/2009	Peça 1, p. 17
Sandoval José de Luna informou a retomada e conclusão das obras	21/10/2011	Peça 1, p. 18
Notificação de Sandoval José de Luna para regularizar a obra	04/01/2013	Peça 1, p. 19-20
Parecer 1.419/2013 com laudo de vistoria da Caixa	28/05/2013	Peça 1, p. 4-9
Relatório do Tomador de Contas Especial	10/03/2015	Peça 1, p. 109-112

Descrição dos documentos	Valor (R\$)	Execução	Data	Localização
1º relatório de medição da Caixa	22.200,29	10,82%	08/06/2007	peça 1, p. 56-58
1º depósito da contrapartida	1.157,50	-	16/07/2007	peça 1, p. 85
1ª liberação de recursos federais	21.042,79	-	16/07/2007	peça 1, p. 85
Pagamento referente à 1ª medição	22.200,29	-	26/07/2007	peça 1, p. 88
1ª prestação de contas parcial do município	22.200,29	-	28/08/2007	peça 1, p. 74-76
2º relatório de medição da Caixa	64.442,24	31,40%	23/08/2007	peça 1, p. 59-61

2º depósito da contrapartida	3.365,21	-	06/09/2007	peça 1, p. 86
2ª liberação de recursos federais	61.077,00	-	13/09/2007	peça 1, p. 86
Pagamento referente à 2ª medição	64.442,21	-	18/09/2007	peça 1, p. 88
2ª prestação de contas parcial do município	64.442,21	-	27/12/2007	peça 1, p. 77-79
3º relatório de medição da Caixa	101.158,70	49,30%	03/01/2008	peça 1, p. 64-65
3º depósito da contrapartida	5.268,00	-	10/01/2008	peça 1, p. 87
3ª liberação de recursos federais	95.890,70	-	22/01/2008	peça 1, p. 87
Pagamento referente à 3ª medição	101.158,70	-	30/01/2008	peça 1, p. 88
3ª prestação de contas parcial do município	101.158,70	-	22/12/2008	peça 1, p. 81-83
4º relatório de medição da Caixa	10.295,11	5,02%	13/11/2008	peça 1, p. 69-71
4º depósito da contrapartida	não realizado			
4ª liberação de recursos federais	não realizada conforme o item 6.2 do contrato à peça 1, p. 33			
prestação de contas final do município	não apresentada pelo prefeito sucessor Sandoval José de Luna			
Medição total realizada pela Caixa	198.096,31	96,54%	18/11/2008	peça 1, p. 69-71
Total de recursos liberado ao município	187.801,20	91,52%	30/01/2008	peça 1, p. 87
Total de recursos federais liberados	178.010,49	86,75%	22/01/2008	peça 1, p. 84

26. Passa-se ao exame da execução física do ginásio poliesportivo.

27. Durante a execução das obras e serviços, a Caixa emitiu quatro relatórios de medição (peça 1, p. 56-71). As quatro vistorias *in loco* atestaram a execução de 10,82%, 31,40%, 49,30% e 5,02%, da obra, que acumulados, perfizeram o total de 96,54%, equivalente a R\$ 198.096,31, a teor do 4º relatório emitido em 18/11/2008, no fim da gestão do prefeito José João Inácio (peça 1, p. 69-71).

28. Informou-se no 4º relatório a conclusão dos seguintes serviços e valores (peça 1, p. 69):

Descrição de itens	Valor total	% previsto	Valor executado	% executado
Serviços preliminares	2.173,49	100,00	2.173,49	100,00
Piso da quadra	27.120,57	100,00	27.120,57	100,00
Palco	8.499,57	100,00	8.499,57	100,00
Banheiros	37.438,91	100,00	37.438,91	100,00
Coberta	119.358,43	100,00	119.358,43	100,00
Instalações elétricas	8.255,69	100,00	1.695,16	20,53
Equipamentos	2.357,74	100,00	1.810,08	76,77
Total	205.204,50	100,00	198.096,31	96,54

29. Em resumo, a 4ª vistoria *in loco* da Caixa apontou:

29.1. A execução de 100% dos serviços preliminares, piso da quadra, palco, banheiros e coberta, bem como a execução de 20,53% das instalações elétricas e da instalação de 76,77% dos equipamentos (peça 1, p. 69).

29.2. A inexistência de divergência tendente a prejudicar o alcance e a qualidade do objetivo do contrato de repasse (item 4.6 da peça 1, p. 70).

29.3. A razoável qualidade de execução da obra e serviços (item 5.2 da peça 1, p. 70).

29.4. O registro fotográfico da execução do piso grafinita da quadra, da instalação de trave de futebol, tabela de basquete e da demarcação da quadra (peça 1, p. 71).

29.5. A glosa de serviços, no valor de R\$ 7.108,19, relacionados à caixa de medição monofásica, quadro de distribuição, disjuntor tripolar, projetor para lâmpada vapor, eletroduto PVC, cabo de cobre e traves para voleibol (item 6 da peça 1, p. 70).

30. O ajuste dos serviços glosados, bem como a prestação de contas final, passou a ser de responsabilidade do prefeito sucessor Sandoval José de Luna (gestões 2009-2012 e 2013-2016), em razão das sucessivas prorrogações da vigência do contrato para os dias 30/6/2009, 30/6/2010, 30/12/2010 e 30/12/2011 (peça 1, p. 46-47, 48-49, 50-52, 53-55).

31. No dia 27/5/2009, a Caixa notificou o prefeito Sandoval José de Luna para que, no prazo máximo de 30 dias, fosse concluído o ginásio poliesportivo na forma pactuada (peça 1, p. 15-16).
32. Em 1º/6/2009, o prefeito reiterou seu compromisso de finalizar a obra, bem como afirmou que a empresa Divisas Serviços e Obras, executora da obra, a finalizaria em 60 dias (peça 1, p. 17).
33. Passados mais de dois anos (21/10/2011), o prefeito Sandoval José de Luna comunicou que repararia o ginásio poliesportivo no prazo 90 dias, com uso de recursos próprios (peça 1, p. 18).
34. Diante do fim da vigência do contrato de repasse (peça 1, p. 54-55) e da não conclusão da obra, a Caixa notificou o prefeito omissis em 20/11/2012 (peça 1, p. 19).
35. O Parecer da Caixa nº 309, de 20/5/2013, fez as seguintes observações sobre a funcionalidade do ginásio poliesportivo (peça 1, p. 7-9):
- A quadra encontra-se em péssimo estado de conservação, muitas das obras realizadas estão depredadas e alguns serviços contidos no projeto não foram executados.
- Os banheiros foram totalmente depredados, vasos foram quebrados, instalações elétricas roubadas/depredadas, indícios de incêndio nos banheiros, combogós foram destruídos, a estrutura metálica está com vários pontos de corrosão, alguns contraventamentos da cobertura estão folgados ou foram retirados, a instalação elétrica da quadra foi depredada, o piso da quadra tem várias avarias. Esses são alguns problemas encontrados durante a vistoria. Com os problemas descritos acima, nenhuma etapa do contrato pode se dada como funcional.
36. Nessa linha, o tomador de contas especial concluiu que o ginásio poliesportivo, apesar da execução parcial de 96,54%, não tinha funcionalidade porque os serviços de piso, instalações elétricas e equipamentos não foram finalizados e porque obra estava deteriorada por abandono e depredação, a teor do relatório de 10/3/2015 (peça 1, p. 109-112).
37. O cerne da questão é verificar se há responsabilidade do ex-prefeito Sandoval José de Luna pela falta de funcionalidade do ginásio poliesportivo e pela deterioração da obra por falta de conservação do ginásio poliesportivo, irregularidades pelas quais o recorrente foi citado (peças 8 e 9).
38. Preliminarmente, cabe verificar a caracterização da falta de funcionalidade do ginásio poliesportivo.
39. A 4ª vistoria da Caixa (peça 1, p. 69-71) apontou a **execução integral** das obras e serviços relacionados ao piso grafite da quadra (R\$ 26.462,98), cobertura (R\$ 116.248,16), banheiros (R\$ 36.518,44) e palco (R\$ 8.293,76), bem como indicou a execução parcial dos serviços atinentes aos equipamentos (R\$ 1.810,08) e instalações elétricas (R\$ 1.695,16). Concluiu também que os **serviços executados possuíam razoável qualidade** e que **inexistiam fatos que pudessem prejudicar o alcance do objetivo do contrato de repasse**.
40. Dessa forma, os serviços glosados de instalações elétricas e traves de voleibol não prejudicaram o objetivo do contrato de repasse, visto que os principais itens do objeto do contrato de repasse (piso da quadra poliesportiva, cobertura, banheiros e palco) haviam sido integralmente executados com razoável qualidade.
41. Tal entendimento é corroborado com a evolução dos serviços executados, descrita nos três relatórios antecedentes, os quais apontaram a **obediência às especificações do projeto**, a **qualidade satisfatória da execução da obra** e a **reparação dos serviços pendentes/glosados** (peça 1, p. 56, 58, 59, 61, 64, 66 e 70).
42. Não há como inferir a falta de funcionalidade ao ginásio, apoiado apenas nos itens glosados no 4º relatório (peça 1, p. 69-71), pelo simples fato de que a prática de esportes e de atividades de lazer, a exemplo do futsal, basquete, handebol, ginástica, entre outras modalidades, independe, em regra, do fornecimento de energia elétrica e das traves de voleibol. Assim, entende-se

que a funcionalidade do ginásio poliesportivo, ainda que parcial, restou demonstrada nos autos, para efeito da prestação de contas dos recursos aplicados no âmbito do contrato de repasse.

43. Não há qualquer menção no 4º relatório de que as irregularidades relacionadas às instalações elétricas comprometiam a segurança física das pessoas e, desse modo, inviabilizavam o uso da quadra poliesportiva.

44. O registro fotográfico colacionado ao recurso (peça 41, p. 6-7), apesar da ausência de data, constitui elemento de prova favorável à comprovação da execução física do ginásio poliesportivo, da sua funcionalidade e do benefício auferido pela comunidade local.

45. Corroborar com esse entendimento a informação apresentada pelo atual prefeito de Cupira/PE, José Maria Leite de Macedo, que ratificou a utilidade da quadra poliesportiva em benefício da população local, por meio do Ofício nº 12/2019, encaminhado e recebido pelo Ministério Público Federal em Caruaru/PE (peça 42, p. 1).

46. A ausência de funcionalidade do ginásio poliesportivo, apontada no parecer de 20/5/2013 (peça 1, p. 7-9), fundamentou-se no 'péssimo estado de conservação' do ginásio, descrito por avarias no piso da quadra, falta de contraventamentos, corrosão nos pilares metálicos da cobertura e depreciação do palco, banheiros e das instalações elétricas.

47. Ocorre que tais apontamentos, além de intempestivos, estão diretamente relacionados às ações de manutenção e conservação do ginásio e, assim, não devem ser examinadas nesta tomada de contas especial, porque não foram objeto do contrato de repasse, o qual visou somente a construção e equipamento do ginásio poliesportivo, nos termos da cláusula 1ª do termo do ajuste (peça 1, p. 31).

48. Desta feita, os problemas identificados na visita realizada em 20/5/2013 (peça 1, p. 7-9) mostram-se inábeis para impugnar a funcionalidade do ginásio poliesportivo, para efeito de prestação de contas dos recursos aplicados no âmbito do contrato de repasse.

49. Não há que se falar em débito, visto que a execução de 96,54% do total da obra concedeu funcionalidade ao ginásio poliesportivo, bem como beneficiou a comunidade local.

50. A obra, embora não tenha sido totalmente concluída, foi aproveitada ao fim a que se destinava, que era a prática de esportes e de atividades de lazer pela população local. Por consequência, a imputação de débito no montante dispendido implica o enriquecimento sem causa da União.

51. Passa-se ao exame da execução financeira.

52. As três primeiras medições da Caixa (peça 1, p. 56-58, 59-61, 64-65) e a apresentação das respectivas notas fiscais nos montantes de R\$ 22.200,29, R\$ 64.442,21 e R\$ 101.158,70 (peça 1, p. 76, 79 e 83) permitiram a liberação das verbas federais (peça 1, p. 85, 86, 87, 88) ao prefeito antecessor José João Inácio.

53. As notas fiscais emitidas pela empresa Divisas Serviços e Obras Ltda., CNPJ 05.688.986/0001-58, contêm expressa indicação do Contrato de Repasse nº 176.454-96/2005 e da localização da obra (peça 1, p. 76, 79 e 83).

54. Os repasses federais liberados à conta específica foram de R\$ 21.042,79 (16/7/2007), R\$ 61.077,00 (13/9/2007) e R\$ 95.890,70 (22/1/2008), conforme peça 1, p. 85, 86, 87 e 88.59.

55. Os valores da contrapartida depositadas na conta específica foram de R\$ 1.157,50 (16/7/2007), R\$ 3.365,21 (6/9/2007) e R\$ 5.268,00 (18/1/2008), conforme peça 1, p. 85, 86, 87 e 88.

56. O total de verba federal repassado à municipalidade (R\$ 178.010,49), adicionado ao montante da contrapartida municipal (R\$ 9.790,71), corresponde ao somatório dos valores das notas fiscais (R\$ 187.801,20).

57. Os pagamentos realizados no dia 19/2/2008 referiram-se à 3ª medição (peça 1, p. 88).
58. A execução dos últimos 5,02% da obra no valor de R\$ 10.295,11 (peça 1, p. 64, 69-71), referente à 4ª medição, não implicou débito, porquanto não houve saque da última parcela (peça 1, p. 88), que estava condicionado à execução total da obra (item 6.2 da peça 1, p. 33), o que não ocorreu.
59. Assim, não houve depósito da contrapartida municipal e nem liberação de recursos federais referentes à 4ª medição.
60. Os serviços foram pagos por meio dos cheques 900001, 9000002, 9000003, 9000004 (Nota Fiscal 47); cheques 9000005, 9000006, 9000007, 9000008 (Nota Fiscal 13) e TED de R\$ 89.930,07 (30/1/2008) e débitos automáticos de R\$ 3.034,77, R\$ 1.517,387 e R\$ 6.676,48 (19/2/2008) (Nota Fiscal 48), conforme peça 1, p. 75, 78, 82 e 88.
61. Apesar da ausência nos autos da cópia dos cheques e dos comprovantes de transferências eletrônicas não é desarrazoada a conclusão da existência donexo causal entre os desembolsos e a verba oriunda do ajuste, mormente quando se tem em conta o fato de a Caixa ter considerado as notas fiscais como adequadas para a liberação dos recursos.
62. A devolução do saldo de R\$ 46.479,46 restou comprovada nos extratos bancários das contas nº 647.008-1 e 10.015-3 (peça 1, p. 84-99).
63. A coerência entre as informações contidas nos relatórios de medição da Caixa, depósitos de contrapartida, liberações dos recursos federais (extrato bancário da conta nº 647.008-1) e prestações de contas parciais (notas fiscais nº 13, 47 e 48) permite concluir pela regularidade da execução financeira e pela demonstração do liame entre os recursos federais e as despesas realizadas no âmbito do contrato de repasse (peça 1, p. 56-61, 64-65, 69-71, 74-79, 81-83, 85-88).
64. Registra-se que todos os pagamentos efetuados à executora da obra foram ordenados pelo prefeito antecessor José João Inácio em sua gestão (2005/2008) e que Sandoval José de Luna (gestões 2009/2012 e 2013/2016) não efetuou desembolso algum de recurso do contrato de repasse, de acordo com as datas das movimentações financeiras, notas fiscais e relatórios de medição.
65. Em consulta realizada nos sistemas informatizados do TCU, verifica-se que o ex-prefeito Sandoval José de Luna consta como responsável em outras três tomadas de contas especiais, cujo objeto do contrato de repasse é semelhante ao deste processo.

Tomada de contas especial	Contrato de repasse	Localização da obra	Conta específica Conta-poupança	Objeto do contrato
029.215/2015-3 (presente feito)	176.454-96/2005 (Siafi 539.055)	Loteamento Miguel Pereira Neto (peça 1, p. 22)	647.008-1 e 10.015-3 (peça 1, p. 84-99)	Construção e equipamento de ginásio poliesportivo
000.290/2015-7	186.255-97/2005 (Siafi 541.787)	Praça José Luiz da Silveira Barros (peça 1, p. 10)	647.018-9 e 9908-2 (peça 1, p. 23, 92)	Ampliação de unidade esportiva (peça 1, p. 47, 57 59 e peça 79, p. 4-6)
029.219/2015-9	188.887-75/2005 (Siafi 553.247)	Vila Laje de São José (peça 1, p. 28)	647.022-7 e 9909-0 (peça 1, p. 40, 111)	Construção de quadra descoberta (peça 1, p. 34, 80 e peça 51, p. 3)
002.706/2015-6	196.496-12/2006 (Siafi 584.562)	Loteamento Moacir Soares (peça 1, p. 19)	647.026-0 e 647.026-2 (peça 1, p. 27, 87)	Construção e equipamento de ginásio poliesportivo (peça 1, p. 73 e peça 34, p. 27-30)

Processo	Acórdão do TCU - 2ª Câmara	Contas de Sandoval José de Luna
----------	----------------------------	---------------------------------

029.215/2015-3	7.246/2017 (Min. André Luís de Carvalho)	Irregulares, débito, multa. Fase recursal
000.290/2015-7	5.832/2017 (Min. André Luís de Carvalho)	Irregulares, débito, multa. Fase recursal
029.219/2015-9	Não julgado	Fase da citação
002.706/2015-6	3.459/2019 (Min. Marcos Bemquerer)	Regulares com ressalvas

66. Apesar da semelhança de objeto dos contratos de repasse, constata-se que não houve sobreposição de objeto ou confusão de contas bancárias.

67. A conduta omissa de Sandoval José de Luna, quanto aos reparos das instalações elétricas, ao fornecimento das traves de voleibol e à prestação de contas finais, devidamente caracterizada nos autos (peça 1, p. 15-19), implica sua responsabilização por descumprimento de obrigações contratuais, a teor das cláusulas 3.2, alínea 'a' e 'k', e 12 do contrato de repasse (peça 1, p. 32 e 35).

68. Registra-se que Sandoval José de Luna dispunha de R\$ 30.307,19 em recursos federais desde o início de seu mandato (2/1/2009), conforme o extrato bancário da conta-poupança nº 10015-3 (peça 1, p. 92), os quais eram suficientes para reparar os serviços glosados em 18/11/2008 no valor de R\$ 7.108,19 (peça 1, p. 70).

69. A subsistência de irregularidades que, embora não tenham implicado dano ao erário, macularam as contas do recorrente e se enquadram nas hipóteses legais de aplicação de multa, o que impede o arquivamento do processo. Desse modo, propõe-se a manutenção da irregularidade nas contas do responsável, o afastamento do débito imputado no subitem 9.1 do acórdão recorrido e a alteração do fundamento legal da multa aplicada no subitem 9.2, por não subsistir o fundamento do débito e ser outro o da multa.

CONCLUSÃO

70. O art. 1º, §1º da IN/TCU nº 13/1996 tem por objetivo atribuir sanção e/ou responsabilidade solidária à autoridade administrativa omissa no dever de instaurar a tomada de contas especial. A inobservância do prazo de 180 dias para instauração do processo especial de contas não gerou preclusão em benefício de Sandoval José de Luna, pois não tem o condão de engessar o exercício das atribuições constitucionais do TCU de julgar as contas dos responsáveis por gerir recursos públicos federais, a teor do que dispõem os arts. 70, § único e 71, inciso II da Constituição Federal e o art. 1º da Lei 8.443/1992.

71. O intuito do art. 8º da Lei 8.443/1992 não é conferir um direito ao responsável pela irregularidade, mas, sim, delinear a atuação da Administração Pública, de forma a minimizar o risco de ineficácia em razão da utilização intempestiva do instrumento da tomada de contas especial.

72. O longo transcurso de tempo entre a omissão no dever de prestar contas e a instauração da tomada de contas especial, por si só, não implica a nulidade do feito ou o trancamento das contas, pois cabia a Sandoval José de Luna comprovar nos autos que, por este motivo, o contraditório e a ampla defesa foram prejudicados, o que não ocorreu.

73. A 4º vistoria da Caixa (peça 1, p. 69-71) apontou a execução integral das obras e serviços relacionados ao piso grafite da quadra, coberta, banheiros e palco, bem como indicou a execução parcial dos serviços atinentes aos equipamentos e instalações elétricas. Concluiu também que os serviços executados possuíam razoável qualidade e que inexistiam fatos que pudessem prejudicar o alcance do objetivo do contrato de repasse.

74. Não há como inferir a falta de funcionalidade ao ginásio poliesportivo, apoiado apenas nos itens glosados no 4º relatório, pelo simples fato de que a prática de esportes e de atividades de lazer, a exemplo do futsal, basquete, handebol, ginástica, entre outras modalidades, independe, em regra, do fornecimento de energia elétrica e das traves de voleibol. Assim, a funcionalidade do ginásio poliesportivo, ainda que parcial, restou demonstrada nos autos, bem como o benefício auferido pela população local.

75. A conservação do ginásio poliesportivo não foi objeto do Contrato de Repasse nº 176.454-96/2005 (Siafi 539.055), o qual visou apenas a sua construção e equipagem, nos termos da cláusula 1ª do termo do ajuste (peça 1, p. 31). Assim, apontamentos intempestivos e relacionados à má conservação do ginásio poliesportivo são inábeis para impugnar a funcionalidade do ginásio poliesportivo, para efeito de prestação das contas dos recursos aplicados no âmbito do contrato de repasse.

76. Não há que se falar em débito, visto que a execução de 96,54% do total da obra concedeu funcionalidade ao ginásio poliesportivo, bem como benefício à comunidade local. Por consequência, a imputação de débito no montante dispendido implica o enriquecimento sem causa da União.

77. A coerência entre as informações contidas nos relatórios de medição da Caixa, depósitos de contrapartida, liberações dos recursos federais e prestações de contas parciais (notas fiscais nº 13, 47 e 48) permite concluir pela regularidade da execução financeira e pela demonstração do liame entre os recursos federais e as despesas realizadas no âmbito do contrato de repasse em exame.

78. A conduta omissa de Sandoval José de Luna, quanto aos reparos das instalações elétricas, ao fornecimento das traves de voleibol e à prestação de contas finais, devidamente caracterizada nos autos (peça 1, p. 15-19), implica sua responsabilização por descumprimento de obrigações contratuais, a teor das cláusulas 3.2, alínea ‘a’ e ‘k’, e 12 do contrato de repasse (peça 1, p. 32 e 35).

79. Dessa forma, propõe-se a manutenção da irregularidade das contas de Sandoval José de Luna, a redução proporcional do valor da multa aplicada ao recorrente, modulada segundo o nível de gravidade dos ilícitos apurados, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas e a isonomia de tratamento com casos análogos, alterando-se o fundamento para os arts. 1º, inciso I, 16, III, “b”, 19, 23, III e 58, II da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão interposto por Sandoval José de Luna contra o Acórdão 7.246/2017-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecê-lo e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

- afastar o débito imputado no item 9.1 da decisão recorrida;
- reduzir, proporcionalmente, o valor da multa aplicada ao recorrente no item 9.2, alterando-se o fundamento para o art. 58, II, da Lei 8.443/1992;

b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido;

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 11 de setembro de 2019.

(assinado eletronicamente)

Marcelo Takeshi
AUFC – Mat. 6532-3