

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 029.215/2015-3 [Apenso: TC 004.783/2018-2]

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cupira - PE

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

Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Ministério do Esporte (extinta) (02.961.362/0001-74)

Representação legal: Walles Henrique de Oliveira Couto (24224/OAB-PE); Felipe de Vasconcelos Soares Montenegro Mattos (23409/OAB-DF).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CONSTRUÇÃO E EQUIPAGEM DE GINÁSIO POLIESPORTIVO. EXECUÇÃO FÍSICA PARCIAL. AUSÊNCIA DE FUNCIONALIDADE. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. REGULARIDADE DE GRANDE PARTE DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. FUNCIONALIDADE E PROVEITO SOCIAL DE PARTE DO EMPREENDIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA GRADAÇÃO DA MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo instrução cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Secretaria de Recursos:

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 convenente.

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

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

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):*

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

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 grafinito 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 omissivo 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 depredação 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 do nexos 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	647.026-0 e 647.026-2	Construção e equipamento de

		(peça 1, p. 19)	(peça 1, p. 27, 87)	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 4ª vistoria da Caixa (peça 1, p. 69-71) apontou a execução integral das obras e serviços relacionados ao piso grafitado 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.

O Ministério Público divergiu da proposta da Unidade Técnica, conforme parecer abaixo transcrito:

Aprecia-se recurso de revisão (peças 41-43) pelo qual o Sr. Sandoval José de Luna, prefeito de Cupira/PE ao tempo da execução do Contrato de Repasse 174.454-96/2005, insurge-se contra o Acórdão 7.246/2017-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. André de Carvalho - peça 18). Por meio dessa deliberação, o Colegiado julgou irregulares as contas do ex-gestor, bem assim o condenou a ressarcir valores ao erário e a pagar multa de R\$ 60.000,00, lastreada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. O recorrente argumenta, em síntese, que:

I. a “intempestividade da tomada de contas especial” (peça 41, p. 3) teria agredido “a garantia do devido processo legal, sendo óbice ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa” (peça 41, p. 6); e

II. a efetiva funcionalidade da obra objeto do contrato de repasse 176.454-96/2005 teria sido demonstrada (peça 41, p. 6-9).

3. A diligente Secretaria de Recursos (Serur), após opinar pela admissibilidade da peça impugnatória, manifestou-se pela procedência parcial do apelo, a fim de que fosse afastado o débito imputado ao ex-prefeito, convertendo-se o fundamento da multa para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, mitigando-a (peça 49, p. 11).

4. O Ministério Público de Contas da União, coerentemente com o pronunciamento de peça 14, reconhece funcionalidade parcial na obra em epígrafe – a saber, ginásio poliesportivo ao qual faltaram as traves de volleyball e componentes das instalações elétricas. Destarte, divergimos da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

II – Jurisprudência do TCU sobre o dano atribuível em caso de inexecução parcial

5. 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, percebe-se não se tratar de conceito binário, sendo aplicada a condenação em débito integral quando a intervenção de engenharia for “inservível” (Acórdão 2.491/2016-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) ou seu objeto esteja “fadado à imprestabilidade” (Acórdão 5.031/2010-2ª Câmara - Rel. Min. Augusto Sherman).

6. Ilustrativamente, no caso tratado pelo Acórdão 5.374/2016-2ª 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 1.731/2015-1ª 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”.

7. 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 3.336/2011-1ª 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.

8. Nesse sentido, a diligente Diretoria de Jurisprudência da Corte de Contas deduziu o seguinte enunciado a partir do entendimento exposto no Voto condutor do Acórdão 5.031/2010-2ª 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.

9. *Ressalto que, no presente caso, não se trata de especular sobre a possibilidade de aproveitamento dos esforços realizados – uma vez que o ginásio, embora tenha tido sua utilidade reduzida, não teve sua serventia impedida.*

10. *Assim, quanto às referidas traves de volleyball, ponderamos que sua ausência não prejudicou a prática de nenhuma outra modalidade esportiva, de modo que a parcela executada (76,77%, ou R\$ 1.810,08 de R\$ 2.357,74) não deve ser incluída no débito. Deve a glosa incidir, portanto, apenas sobre R\$ 547,06, tal como apontado no boletim referente à 4ª vistoria (peça 1, p. 70).*

11. *Sobre a incompletude da rede elétrica, incontestemente que o ginásio teve sua utilidade **reduzida** – por exemplo, pela impossibilidade de utilizá-lo no período noturno (falta de iluminação) e inviabilidade de nele se ativarem equipamentos elétricos (ausência de pontos de energia). Conclui-se, assim, que a glosa cabível equivaleria ao valor histórico integral daquela rubrica (R\$ 8.255,69), já que os poucos componentes encontrados, dispersos e insuficientes, não trouxeram qualquer utilidade à obra.*

III – Conclusão

Considerando as ponderações acima, e em consonância com a manifestação de peça 14, o Ministério Público de Contas da União pede venia à Serur para considerar que remanesce dano ao erário no importe de R\$ 8.802,75 (i.e. soma de R\$ 547,06 e R\$ 8.255,69), devendo o recorrente ser por ele responsabilizado.

12. *Nesse passo, pronunciamo-nos por que seja conhecido e parcialmente provido o pedido recursal de peças 41-43, a fim de que o débito registrado no item 9.1 do acórdão recorrido passe a corresponder ao valor acima demonstrado. Ipso facto, opinamos também pelo redimensionamento da multa proporcional de que trata o item 9.2 da referida deliberação.*

É o relatório.