



TC 034.266/2014-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cupira-PE

Interessados: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal

Responsáveis: Sandoval José de Luna (CPF 333.935.167-34)

Proposta: mérito (arquivar)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Sandoval José de Luna, prefeito municipal de Cupira-PE (gestão 2009 – 2012), em razão da não consecução dos objetivos quanto aos recursos repassados por força do Contrato de Repasse 166.674-40/2004 (Siafi 502074), celebrado com o Ministério das Cidades, que tinha como objeto a construção de 32 unidades habitacionais, rede de energia elétrica e distribuição água no loteamento Morada Avenida e pavimentação das ruas Antônio Ilídio de Arruda e Eugênio Barros no loteamento Nova Esperança daquela municipalidade (peça 1, p. 204).

HISTÓRICO

2. O contrato de repasse em comento foi firmado no valor de R\$ 487.946,12, dos quais R\$ 460.000,00 à conta do concedente e R\$ 27.946,12 referente à contrapartida do conveniente. Os recursos federais foram repassados no montante total pactuado em três parcelas: R\$ 144.827,24 em 9/11/2004, R\$ 67.092,74 em 28/9/2005 e R\$ 248.080,02 em 28/12/2005 conforme ordens bancárias acostadas à página 154 da peça 1. Do valor transferido, foi desbloqueada efetivamente a quantia de R\$ 367.566,24 conforme extratos bancários da conta específica do ajuste (peça 1, p. 134-136). O ajuste vigeu no período de 21/6/2004 a 30/12/2011, com prazo final para apresentação da prestação de contas até 2/3/2012 (peça 1, p. 88-90).

3. O fato gerador do dano ao erário enfocado nesta tomada de contas especial foi a execução parcial do objeto, conforme consignados no Parecer 7/2009 (peça 1, p. 4-8), no Parecer Técnico (peça 1, p. 144-150) e nos relatórios de acompanhamento às páginas 92-121 da peça 1. A área técnica da Caixa consignou que houve a execução de 78,40% do objeto pactuado, e que a obra encontra-se paralisada desde 14/7/2006.

4. Em 6/5/2009 foi efetuada a notificação do gestor a fim de oportunizar o direito da ampla defesa e contraditório ou a devolução do débito apurado (peça 1, p. 14-16). Contudo o responsável manteve-se silente e não recolheu a quantia que lhe foi solicitada, motivando, assim, a continuidade da tomada de contas especial.

5. Assim, a Caixa concluiu que o dano ao erário apurado foi de R\$ 293.720,05, cujo valor atualizado até 22/1/2014, e acrescido dos juros legais, é de R\$ 761.585,03, sob a responsabilidade do Sr. Sandoval José de Luna, prefeito de Cupira-PE na gestão de 2009 a 2012.

6. A Controladoria Geral da União manifestou-se pela irregularidade das contas (relatório às



p. 234-236; certificado, p. 237, peça 1), com o conhecimento ministerial (p. 238-240, peça 1).

7. Esgotados as medidas administrativas com vistas à regularização de tal situação, os autos da presente tomada de contas especial foram remetidos a este Tribunal.

EXAME TÉCNICO

8. De início, compete lembrar que, nos termos da IN/TCU 71/2012 (art. 5º), para a instauração de processo de tomada de contas especial são imprescindíveis dois elementos básicos: a) comprovação da ocorrência do dano e b) identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.

9. A referida norma também prescreve que os supracitados pressupostos deverão ser obrigatoriamente demonstrados mediante: (i) a descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência; e (ii) evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano. A ausência de um desses elementos embarça o prosseguimento regular da TCE.

10. De plano, convém registrar que, após compulsar os autos, não se compartilha do entendimento empossado pelo tomador de contas quanto à existência efetiva de dano no presente caso, além disso, observou-se inadequação na responsabilização dos autos, tendo em vista ausência de liame lógico, entre os atos do gestor incluído na relação processual e o suposto dano apontado pela Caixa.

11. Logo, pondera-se que na fase interna deste processo pelo menos um desses elementos acima restou prejudicado, circunstância que embarça o prosseguimento regular da TCE, conforme será demonstrado no decorrer dessa instrução.

Da quantificação do dano

12. Da análise da materialidade apurada nesta tomada de contas, verifica-se que, nada obstante o reconhecimento de uma execução física de 84,31% das 32 unidades habitacionais correspondente a R\$ 308.680,29 consoante vistoria realizada pela Caixa (peça 1, p. 128), concluiu que os elementos construídos não possuem funcionalidade, haja vista o não implemento dos serviços de esgotamento sanitário razão pela qual o tomador de contas imputou o débito pelo total repassado para meta 2– construção de moradias do referido ajuste (peça 1, p. 208).

13. Pela leitura sistemática dos relatórios emitidos pela Caixa acerca do acompanhamento do empreendimento sob exame (peça 1, p. 92-121), verifica-se que as obras iniciaram em julho/2004, seguindo normalmente até julho/2006, momento em que a execução das casas foi paralisada em face da impossibilidade da execução do sistema esgotamento sanitário previsto pelo projeto básico.

14. Naquela oportunidade, registrou-se uma execução de 84,31% do total dos serviços pactuados, sendo o saldo não medido no montante de R\$ 59.320,00 (peça 1, p. 128), muito provavelmente correspondente aos serviços de esgotamento sanitário (fossas sépticas e sumidouros) que não foram executados, tendo em vista incompatibilidade existente entre o projeto básico e a realidade da topografia e tipologia do terreno escolhido para locação das edificações (peça 1, p. 174).

15. Para elucidar o caso, vale destacar trecho do parecer técnico utilizado como fundamento da decisão do tomador de contas (peça 1, p. 144), *verbis*:

As casas do contrato foram construídas, porém hoje se encontram totalmente descaracterizadas, por intervenções dos proprietários. Muitas das casas foram colocadas abaixo e no local foram construídas outras. Mas **para efeito de funcionalidade da meta**, construção de



32 unidades habitacionais, se faz necessário a destinação correta do esgoto produzido por cada unidade. **O projeto previa a implantação da rede de esgoto, bem como a construção de uma estação de tratamento, mas esta etapa não foi executada, inviabilizando assim o ateste das funcionalidades desta meta.** (destaques acrescidos)

16. Depreende-se, portanto, que, as 32 casas foram construídas e estão sendo habitadas, inclusive com fornecimento de água e de energia (peça 1, p. 120 e 148).

17. Logo, são questionáveis os fundamentos para imputação do débito, considerando que foi constatada em vistoria uma execução física de 84,31% do objeto, bastante significativa, especialmente se levado em conta o valor efetivamente repassado ao ente federado – que não chegou a ser a totalidade.

18. Essas circunstâncias acima expostas demonstram a utilidade dos recursos empregados, de forma que não há como promover a responsabilização pela totalidade do valor repassado para a meta, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração.

19. De mais a mais, deve ser levado em consideração que o percentual cumprido à época poderia vir a ser aproveitado com a simples conclusão da parte faltante do objeto (poços absorventes e fossas sépticas), com o que os benefícios almejados poderão ser totalmente auferidos.

20. Enfim, não foi constatado nos autos elementos objetivos que possam referendar eventual conclusão de que a parte inexecutada do contrato tivesse prejudicado ou tornado inútil todo o sistema de habitação previsto no pacto.

21. Nesse viés, cabe observar que, em casos análogos de execução apenas parcial do objeto, a jurisprudência do TCU é uníssona no sentido de que a devolução integral dos valores federais transferidos só é cabível na hipótese de completa frustração do objetivo colimado pela União com a celebração do ajuste ou em face da imprestabilidade do que foi executado (acórdãos 149/2008, 1577/2011, 3388/2011, 5821/2011 todos da 2ª Câmara).

22. Da interpretação dessa jurisprudência, percebe-se que a devolução integral dos valores federais somente seria apropriada na hipótese de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, que caracterizaria a frustração absoluta do objetivo colimado pela União com a celebração do pacto, uma vez que, no caso de inexecução parcial, em que resta configurada a utilização dos valores, ainda que de forma limitada, nos fins previstos, fica claro que o interesse federal, mesmo que não atendido por completo, é parcialmente contemplado.

23. Adverte-se, ademais, que, de acordo com os boletins de medições da Caixa, os serviços de esgotamento sanitário não foram medidos e pagos, situação que afasta a existência de débito decorrente de pagamentos de parcelas de serviços não realizados (peça 1, p. 92-121).

Da responsabilidade do Sr. Sandoval José de Luna

24. Além de não se vislumbrar a inutilidade das obras já executadas, há diversas evidências de que a responsabilização pela execução parcial do objeto é cabível ao prefeito à época da formalização do contrato de repasse, pois a não conclusão do empreendimento em sua totalidade decorreu da incompatibilidade existente entre a concepção prevista no projeto e a topografia do terreno escolhido para edificação das casas.

25. Nesse sentido, convém registrar que o projeto inicial previa a utilização de fossas sépticas e sumidouros e não uma rede de esgoto com estação de tratamento conforme afirmado pela Caixa no trecho supratranscrito do parecer (item 15 desta instrução). Essa solução foi sugerida em agosto/2006 pelo prefeito à época, durante a execução das obras (peça 1, p. 165), sendo aprovada pela Caixa somente em fevereiro de 2011.

26. Durante a construção das casas identificou-se entraves operacionais na implementação do



esgotamento sanitário das 32 unidades habitacionais em razão da natureza rochosa do terreno escolhido (material de 3ª Categoria), que impossibilitou a perfuração das fossas e sumidouros (solução prevista no projeto básico), além de comprometer a eficiência do tratamento haja vista a baixa capacidade de absorção do solo (peça 1, 162-165).

27. Dessa sorte, caso fosse admitido a existência de dano ao erário, a culpabilidade apontada no âmbito deste processo deveria ser atribuída ao prefeito à época da assinatura do contrato de repasse, Sr. Bival Alves de Melo (gestão 2001-2004), pois foi na sua gestão que ocorreu a formalização o Contrato de Repasse 166.674-40/2004 com a indicação do terreno, do projeto e do plano de trabalho (peça 1, p. 24-34 e 62).

28. Ocorre que, a Caixa não notificou o referido gestor na fase interna da TCE, de forma que a citação do Sr. Bival Alves de Melo nesta etapa processual seria inoportuna, pois haveria prejuízo à resposta do demandado à luz do princípio do contraditório e da ampla defesa, vez que a primeira comunicação processual ao ex-prefeito ocorreria num prazo superior a dez anos da formalização do contrato de repasse.

29. Ressalta-se, mais uma vez, que, em 23/8/2006 o prefeito sucessor, Sr. João José Inácio (gestão 2005-2008) buscou uma solução para a questão (peça 1, p. 165-169), contudo a Caixa só veio aprovar essa readequação em fevereiro de 2011 após o seu mandato (peça 1, p. 176-177).

30. O exame dessas ocorrências afasta a responsabilidade do Sr. Sandoval José de Luna, prefeito de Cupira-PE na gestão de 2009 a 2012, gestor notificado na fase interna da TCE, haja vista a inexistência de nexos causal entre a sua conduta e a execução parcial da meta 2- construção de 32 unidades habitacionais, sobretudo se for levado em conta a inércia da Caixa em aprovar a readequação do plano de trabalho (fevereiro/2011) e o lapso temporal entre a interrupção das obras (julho/2006) e o início de sua gestão (janeiro/2009).

31. Nota-se que o referido gestor assumiu a prefeitura em 1º/1/2009, mais de dois anos após a interrupção das obras (julho/2006), tempo suficiente para a usual deterioração/descharacterização das moradias concluídas (ou prestes a concluir) postas em utilização.

32. De igual modo, o retardamento da Caixa na aprovação da readequação do projeto, que ocorreu no penúltimo ano do seu mandato e mais de quatro anos da cessação das obras, constitui uma dificuldade adicional para adoção de providências para conclusão do objeto pactuado, inclusive se for considerado que o longo decurso do tempo pode ter tornado o ajuste do projeto de sistema de esgoto incompatível com a realidade das casas já ocupadas e adaptadas pelos usuários.

33. Acrescenta-se ainda que, não obstante o prazo final para prestação de contas dos recursos ter expirado já na gestão do prefeito sucessor haja vista as diversas prorrogações de prazo (peça 1, p.68-82), verifica-se que a totalidade dos recursos questionados foi repassada à municipalidade em 2004 e 2005 e gerida até 2006 (peça 1, p. 136), ou seja, no período em que o município encontrava-se sob a administração dos ex-prefeitos Srs. Bival Alves de Melo (gestão 2001-2004) e João José Inácio (gestão 2005-2008).

34. Enfim, reputa-se inexistente, nos autos, comprovação de atitudes específicas do Sr. Sandoval José de Luna relativas aos recursos repassados por força do Contrato de Repasse 166.674-40/2004 capazes para imputar-lhe o suposto débito levantado pela Caixa nesta TCE.

CONCLUSÃO

35. Diante desse quadro, não há como ratificar o entendimento do tomador de contas, e, por conseguinte, que houve prejuízo ao erário a ser ressarcido pelo dirigente municipal apontado.

36. Assim, entende-se que esta tomada de contas especial foi instaurada sem os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez não configurada a ocorrência de dano ao erário (art. 5º, inc. I, da IN TCU 71/2012). Em casos assim, o Regimento



Interno do TCU (Resolução/TCU 246/2011), em seu artigo 212, determina que seja arquivado o processo sem julgamento de mérito.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

37. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar outros benefícios diretos, decorrentes da expectativa de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

38.1 o arquivamento destes autos pela ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU c/c art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012;

38.2 dar ciência da deliberação que vier a ser profêrida à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades e ao Sr. Sandoval José de Luna (CPF 333.935.167-34).

SECEX-PE, em 14/4/2015.

(Assinado eletronicamente)

BRUNO FREITAS FREIRE

AUFC – Mat. 8596-0