

TC 002.706/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cupira/PE.

Responsáveis: Sandoval José de Luna, Prefeito do Município de Cupira/PE, (CPF 333.935.164-34)

Procurador ou advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, contra o Sr. Sandoval José de Luna, prefeito do município de Cupira/PE no período de 2009-2012 e 2013 a 2016, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, em virtude do não cumprimento do objeto avençado (cláusula primeira do contrato) consoante contrato de repasse 196.496-12/2006, (SIAFI 584562), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Cupira/PE (peça 1, p. 25-31), tendo por objeto a transferência de recursos financeiros da União para a execução da construção e equipamento do ginásio poliesportivo, de acordo com o Plano de Trabalho (peça 1, p. 14-18), com vigência incidente no período de 29/8/2006 a 30/12/2011, sendo esta prorrogada por meio de cartas reversais (peça 1, p. 32-45).

2. Os recursos previstos para concretização do objeto do referido contrato de repasse foram orçados no valor total de R\$ 223.829,34 (peça 1, p. 26 e 32), com a seguinte composição: R\$ 6.000,00 de contrapartida do contratado, valor modificado para R\$ 23.829,34, conforme termo aditivo (peça 1, p. 32) e R\$ 200.000,00 à conta da contratante, os quais foram transferidos à conta corrente vinculada ao contrato de repasse, mediante a ordem bancária 2007OB901691, de 20/12/2007 (peça 1, p. 121). Do valor transferido, foi desbloqueada efetivamente a quantia de R\$ 169.020,03, conforme extrato (peça 1, p. 115).

HISTÓRICO

3. A irregularidade que motivou a presente tomada de contas especial, consoante os termos do relatório do tomador de contas foi (peça 1, p. 131-132), *verbis*: “O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi o não cumprimento do objeto pactuado no contrato de repasse 196.496-12/2006, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo, conforme verificado nos relatórios de fiscalização *in loco*, de fls. 47/75”. No concernente à quantificação do dano o tomador exarou o valor de R\$ 169.020,00, com data inicial, para efeito de atualização do débito, em 18/4/2008. Responsabilizou o Sr. Sandoval José de Luna no período de 2009-2016 (peça 1, p. 133).

4. A Caixa Econômica Federal mediante terceirização da fiscalização do contrato de repasse em comento realizou o controle da execução do supramencionado contrato consoante visitas

de acompanhamento no município de Cupira/PE, conforme relatórios de acompanhamento – RAE do Setor Público. A CAIXA realizou a primeira visita da obra em 17/3/2008 e verificou no local previsto que foi realizado e atestado o valor financeiro de R\$ 27.360,07 (1º BM) que corresponde a 14,12% do contrato, à época da execução (peça 1, p. 47). Posteriormente, em 11/4/2008, houve outro acompanhamento das obras onde foi constatada a execução do valor financeiro de R\$ 38.522,14 (2º BM) relativo à segunda etapa da obra, conforme relatório anexo do RAE nº 2 (peça 1, p. 53). Em 15/5/2008 a Caixa fez outra vistoria e verificou a execução dos serviços das obras no valor financeiro de R\$ 26.101,60 (3º BM), conforme relatório anexo do RAE (peça 1, p. 61).

5. Com base no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), de 11/11/2008 (peça 1, p. 71-75), relativo à vistoria *in loco* realizada pela Caixa no objeto do contrato de repasse 196.496-12/2006, a entidade fiscalizadora detectou as seguintes irregularidades: “1 Pendências da Reprogramação realizada no dia 11/11/2008”; “2 Foi verificado na medição que uma das traves de basquete estava bastante danificadas, portas haviam sido quebradas, fechaduras também, inclusive dentro dos banheiros a maioria das caixas de descarga estavam quebradas, não haviam mais torneiras e nem sifões e também um dos postes de iluminação está virado para fora da quadra. Por isso está sendo glosado 15% da medição até que todos os serviços estejam executados”. No mesmo RAE de 11/11/2008 o ente fiscalizador informa que tinha sido executado 96,2% do contrato, que as obras estavam paralisadas e qualidade de execução das obras, assim como o desempenho do agente promotor/executor eram razoáveis (peça 1, p. 72)

6. A Caixa Econômica Federal notificou os responsáveis, Sr. Sandoval José de Luna (prefeito - 2009 a 2016) e o Sr. José João Inácio, ex-prefeito municipal de Cupira/PE (gestão 2005-2008) por meio dos Ofícios 2069/2009 e 4508/2012 (peça 1, p. 8-9 e 12-13), 2070/2009 e 4510/2012 (peça 1, p.6-7 e 10-11), respectivamente, para que os ex-gestor municipal e o atual prefeito apresentassem justificativas das irregularidades apontadas nos expedientes oficiais dirigidos aos mesmos. Diante da ausência de resposta às notificações promovidas o órgão responsável deu seguimento à instauração da tomada de contas especial.

7. No Relatório de Tomada de Contas Especial 113/2013 (peça 1, p. 130-133), considerou que não se caracterizaria a responsabilidade do Sr. José João Inácio, pois o mesmo não foi citado no relatório do tomador como responsável, embora tivesse gerido 96,2% dos recursos repassados e não apresentou a prestação de contas final da avença. Inscreveu-se, na conta Diversos Responsáveis, apenas o Sr. Sandoval José de Luna, devido à reprogramação autorizada pelo Ministério do Esporte para finalização da obra, que encontrava-se com 96,20% de execução desde dezembro de 2008, fato que ocorreu já no mandato do atual gestor, que não apresentou alegações que justificassem a paralisação indevida do empreendimento pela importância de R\$ 323.749,50 (valor atualizado em 19/12/2013).

8. A Controladoria Geral da União (CGU) certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 145), entendimento este acolhido no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1869/2014 (peça 1, p. 146). Os autos, após emissão do Certificado de Auditoria, foram encaminhados ao Ministro de Estado do Esporte, que emitiu Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 151) e os encaminhou ao Tribunal de Contas da União.

EXAME TÉCNICO

9. O fato gerador capital para instauração da presente tomada de contas especial está circunstanciado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do contrato de repasse 196.496-12/2006, (SIAFI 584562), tendo em vista o não cumprimento do objeto avençado (cláusula primeira do contrato). O débito foi quantificado pelas ações omissivas dos responsáveis

que corresponde pela não realização das dependências da reprogramação realizada em 11/11/2008, assim como as irregularidades detectadas no último relatório de vistoria de 11/11/2008, conforme vistoria *in loco* realizada pela empresa contratada pela Caixa, *verbis*: verificações na medição que uma das traves de basquete estava bastante danificada, portas haviam sido quebradas, fechaduras também, inclusive dentro dos banheiros a maioria das caixas de descarga estavam quebradas, não haviam mais torneiras e nem sifões e também um dos postes de iluminação está virado para fora da quadra. Por isso está sendo glosado 15% da medição até que todos os serviços estejam executados.

10. O valor do débito é R\$ 323.749,50 (valor atualizado em 19/12/2013), tendo como referência a data inicial de 18/4/2008, conforme a quantificação do dano processado no âmbito interno da tomada de conta especial (peça 1, p. 132).

11. Compulsando os autos verifica-se uma série de inconsistências processuais que prejudicam o andamento regular dos autos não obstante ter a Caixa instaurado a presente tomada de contas especial, em razão do não cumprimento do objeto pactuado no contrato de repasse 196.496-12/2006, e considerou como débito o valor liberado pela parte executada do objeto. Segundo o Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), de 11/11/2008 (peça 1, p. 71-75), as obras contratadas continuavam paralisadas. Não há no processo qualquer justificativa para a paralisação das obras. Se houve um abandono por parte da empresa contratada ou mesmo se a administração municipal não permitiu que a obra fosse finalizada. Pode-se afirmar, entretanto, que 96,2% das obras tinham sido executadas, conforme demonstram os relatórios técnicos de acompanhamento da Caixa juntados ao presente processo.

12. Não há nos autos a propensão saneadora sobre a possibilidade da Caixa, em tratativas efetuadas com o prefeito sucessor, pudesse concluir as obras tendo em vista que nos relatórios técnicos chancelados pela entidade repassadora 96,2% do investimento havia sido executado. Entretanto, a Caixa optou por instaurar o processo de tomada de contas especial contra o Sr. Sandoval José de Luna (ex-prefeito e atual – gestões de 2009 – 2012 e 1013-2016) que, por sua vez, poderia ter providenciado a conclusão da obra, uma vez que foi reeleito para exercer o cargo.

13. Impende ressaltar que a Caixa, à época da paralisação das obras (gestão do Sr. José João Inácio), não envidou esforços ou entendimentos para ações gerenciais conjuntas para a conclusão da construção e equipamento do ginásio poliesportivo no município de Cupira/PE. Também não há notícias nos autos que a Caixa aventou viabilidade para ações conclusivas com o Sr. Sandoval José de Luna (prefeito atual – gestão 2013-2016) que, embora notificado somente por duas vezes para regularizar a não execução do objeto pactuado ou devolver os recursos creditados em conta corrente do contratado, não acudiu ao chamamento da Caixa, consoante peça 1, p. 8-9 e 12-13.

14. Não constam dos autos informações sobre as parcelas da obra que deixaram de ser executadas nem informações sobre em que medida a inexecução parcial impossibilita o uso do ginásio poliesportivo e equipamentos, para fins de quantificação do dano.

15. O art. 10 da IN/TCU 71/2012 dispõe que o processo de tomada de contas especial deve conter as informações necessárias à precisa quantificação do débito:

I - relatório do tomador das contas, que deve conter:

(...)

d) quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis;

e) relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano;

f) relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano;

(...)

i) outras informações consideradas necessárias.

II - certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, em que o órgão de controle interno competente deve manifestar-se expressamente sobre:

a adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano;

(...)

§ 1º O relatório a que se refere o inciso I deste artigo deve estar acompanhado de cópias:

(...)

c) dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas do órgão ou entidade, incluída a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis; e

d) de outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União.

16. Além da inexistência de elementos suficientes para a precisa quantificação do dano, outras falhas foram detectadas na constituição da tomada de contas especial. Não há informações se a documentação acostada aos autos comprova o nexo de causalidade na aplicação dos recursos repassados.

17. Outra situação anômala e que precisa de esclarecimento por parte da Caixa é com relação ao termo do contrato de repasse 196.496-12/2006 já que consta no processo, conforme peça 1, p. 25-31, o nome do Sr. José João Inácio (gestão 2005-2008) gestor municipal que gerenciou e aplicou 96,2% nas obras contratadas e não foi responsabilizado pela entidade repassadora, tendo em vista que o contrato de repasse retro mencionado foi assinado em 29/8/2006 pelo ex-prefeito de Cupira/PE.

18. Em 22/11/2006, o Sr. José João Inácio assinou o plano de trabalho do contrato de repasse em questão (peça 1, p. 18) enquanto o contrato foi assinado antes da aprovação do plano de trabalho, conforme evidências na peça 1, p. 18 e 30. Tudo isso, sem a contestação da Caixa.

19. Diante desse mosaico de dúvidas processuais exsurgem-se algumas considerações a efetuar. Em primeiro lugar, considero que o motivo pelo qual foi instaurada a tomada de contas especial não se coaduna com os normativos vigentes.

20. O art. 8º da Lei nº 8.443/1992 descreve, os motivos pelos quais as tomadas de contas especiais devem ser instauradas, no âmbito da Administração Pública Federal.

21. Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

22. Percebe-se pela definição acima que existem três possibilidades básicas reservadas pela Lei para instauração de processo de tomada de contas especial, quais sejam: a) omissão no dever de prestar contas; b) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União; e c) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

23. Nos presentes autos, a hipótese constante do item 'c' fora, por exclusão das demais, seria o motivo para instaurar a tomada de contas especial. Ocorre que não está caracterizada nos autos a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que possa ser imputado ao ex-gestor do município, como também ao gestor municipal atual. O termo paralisação requer antes de tudo que

haja um sujeito para a ação ou para a omissão. Quem paralisou? A empresa abandonou a execução das obras? O prefeito não permitiu a continuidade da obra? Qual foi o ato ilegal praticado pelo ex-gestor e pelo gestor atual que pudesse redundar no processo de tomada de contas especial?

24. Considerando que os recursos transferidos à municipalidade para execução de parte da obra, foram de fato aplicados, poderia a União requerê-los de volta, mesmo constatando que esses foram utilizados no objeto pactuado e com proveito potencial para a comunidade? Seria o caso de instauração de tomada de contas especial? Não seria mais proveitoso para a municipalidade e para os cofres públicos que houvesse um entendimento entre a Caixa e o município de Cupira/PE para que houvesse a conclusão da obra?

25. Há que se considerar ainda que, preliminarmente à instauração de tomada de contas especial (procedimento considerado medida de exceção, consoante parágrafo primeiro do art. 1º da IN/TCU nº 71/2012), a autoridade administrativa deveria esgotar as medidas cabíveis, internamente, com vistas à reparação do suposto dano.

26. O fato é que após a constatação de que a obra ficou paralisada (relatório datado de 11/11/2008, conforme peça 1, p. 71-75), o ex-prefeito e o atual foram contatados, não para justificarem a ocorrência da paralisação, mas para regularizarem a não execução do objeto pactuado ou devolverem os recursos creditados em conta vinculada do contratado, quando o mais correto para a sociedade seria uma conjugação de esforços com o fito de viabilizar a continuidade das obras, porque havia um saldo financeiro ainda não liberado pela Caixa e que poderia ser utilizado para concluir a obra.

27. O acervo jurisprudencial da E. Corte de Contas para casos similares também aduz que se verifique também o cumprimento ou não do dever de prestar contas pelo gestor municipal signatário do contrato e por seus sucessores, no período da vigência contratual, observada a disciplina da Súmula TCU n.º 230 e a jurisprudência pertinente sobre a matéria, em especial os seguintes julgados:

ACÓRDÃO TCU n.º 1277/2006-Segunda Câmara (TC-013.132/2005-8, Ata 18/2006)

2. Ante a omissão no dever de prestar contas, o prefeito sucessor é responsável, solidariamente com o antecessor, nos casos em que o término da vigência do convênio ocorrer na gestão do sucessor, a não ser que reste comprovado que os recursos foram integralmente despendidos na gestão do prefeito antecessor, tendo o sucessor promovido ações judiciais visando ao ressarcimento do Erário e à obtenção de documentos necessários à prestação de contas.

ACÓRDÃO TCU n.º 284/2007-Segunda Câmara (TC-005.163/2004-1, Ata 6/2007)

1. recai sobre o administrador que se encontrava na titularidade do cargo à época do vencimento do prazo de vigência do convênio, a obrigatoriedade de prestar contas, ante o princípio da continuidade administrativa.

ACÓRDÃO TCU n.º 1792/2009-Plenário (TC-007.462/2005-8, Ata 32/2009)

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas deste Tribunal para que doravante façam constar dos ofícios citatórios relativos aos casos de omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos informação ao responsável para que apresente justificativas para o descumprimento do prazo originariamente previsto para a prestação de contas;

28. Diante dos elementos materiais acostados aos autos restaram evidenciadas as dúvidas e inconsistências processuais relatadas nos itens 10 a 15; 17 a 19 e 24-25 da presente peça instrutora, considerando que as partes do processo devem esclarecer as pendências processuais insurgidas nos

autos tanto pela contratante (CAIXA) como pela contratada (Prefeitura) que sejam autos convertidos em procedimento de diligência para o devido saneamento do processo em tela.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo que se promova, com fundamento no art. 10, §1º, da Lei 8.443/1992, diligência junto à Prefeitura Municipal de Cupira-PE, para que, no prazo de trinta dias, informe esta Secex/PE, o seguinte:

29.1 Noticie se a parte executada das obras do contrato de repasse 196.496-12/2006 está com funcionalidade efetiva e se população está de alguma maneira se beneficiando. A resposta a ser encaminhada deve vir acompanhada do devido suporte documental;

29.2 Esclareça se houve refazimento, no todo ou em parte, dos serviços que foram executados no âmbito do contrato de repasse 196.496-12/2006, especificando-os e justificando-os, em caso positivo, considerando que o objeto do referido Contrato teve uma execução atestada pela Caixa Econômica Federal de 96,2%. A resposta a ser encaminhada deve vir acompanhada do devido suporte documental.

Secex-PE, 2ª Diretoria, 17/2/2016.

(Assinou eletronicamente)

Manoel Joaquim Gomes de Lima
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 2390-6