

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

**TC-018.355/2015-3**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Canindé/CE.

Responsável: Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (107.962.153-91).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE CANINDÉ/CE. CONVÊNIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. REPASSE DE DUAS PARCELAS. APROVAÇÃO, PELO CONCEDENTE, DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PRIMEIRA COTA. NÃO ENCAMINHAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ATINENTE À SEGUNDA PARCELA. SUSPENSÃO DO REPASSE DA ÚLTIMA COTA-PARTE. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. ARGUMENTO DE APLICAÇÃO PARCIAL DA VERBA. IMPRESTABILIDADE DO QUE EDIFICADO PARA USUFRUTO DA POPULAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONVENIADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. Julgam-se irregulares as contas e em débito o responsável, com aplicação de multa, em função da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais recebidos por meio de convênio celebrado com a Fundação Nacional de Saúde.

2. O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos ao objeto do convênio compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.

3. Quando a parcela executada do convênio não for suficiente para o atingimento, ainda que parcial, do objetivo do ajuste, sem qualquer benefício à sociedade, a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada das obras, por se tratar de mera hipótese, e não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado.

## RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em desfavor do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, Prefeito de Canindé/CE na gestão 2005/2008, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 1.394/2005 (Siafi 555744, peça 1, pp. 45, 143/145, 181/187, 263/269, 299, 313, 343/345 e 363).

2. Mencionado ajuste foi celebrado entre aquela Fundação e o Município de Canindé e teve por objeto a construção de Sistema de Resíduos Sólidos, com vigência estipulada para o período de 9/12/2005 a 21/2/2011 (peça 1, p. 383).

3. Para a consecução do avençado, foram previstos recursos de R\$ 105.263,17, sendo R\$ 5.263,17 à conta do conveniente e R\$ 100.000,00 à conta da União. A Funasa repassou à

municipalidade a quantia de R\$ 80.000,00, mediante as Ordens Bancárias 2007OB900466, de 18/1/2007 e 2007OB902307, de 8/3/2007, ambas de R\$ 40.000,00 (peça 1, pp. 201 e 221, e peça 2, pp. 186 e 190).

4. O responsável apresentou a prestação de contas parcial, relativa à primeira parcela de R\$ 40.000,00 (peça 2, pp. 40/92), que foi aprovada pela Funasa mediante o Parecer Financeiro 78/2008 (peça 2, pp. 124/126).

5. Após a liberação da segunda parcela, também no valor de R\$ 40.000,00, a Funasa condicionou a liberação da parcela de R\$ 20.000,00 à apresentação de documentação, por parte do ex-alcade, acerca de irregularidades que haviam sido verificadas no empreendimento (peça 2, p. 146).

6. Como o ex-Prefeito não apresentou o que demandado pela entidade concedente, a Fundação realizou inspeção **in loco** por meio da qual constatou que a obra estava paralisada, tendo havido demolição da mesa de captação, bem como que não haviam sido executadas as baias dos materiais selecionados e o pátio de compostagem e acesso. Apurou-se, ainda, que o prédio construído havia sido alugado à construtora, que o estaria utilizando em fins privados (peça 2, p. 8).

7. O Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro foi notificado a efetuar a devolução dos recursos repassados (peça 2, pp. 34, 272, 280, 313, 350 e 378), e, como não o fez, a Fundação Nacional de Saúde instaurou a presente Tomada de Contas Especial (peça 2, pp. 366/374).

8. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 3, p. 75) e a autoridade ministerial competente manifestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Certificado (peça 3, p. 77).

9. No âmbito deste Tribunal, a Secex/CE instruiu os autos (peça 6) e efetuou, por delegação de competência, a citação do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro pelo débito de R\$ 80.000,00, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais que lhe haviam sido repassados no âmbito do Convênio 1.394/2005 (peças 6, pp. 3/4, 7, 8, 10/11 e 13).

10. O ex-Prefeito encaminhou suas alegações de defesa (peça 14), que foram analisadas pela unidade técnica na instrução que transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma (peça 15):

“11. Em suas alegações de defesa à peça 14, o responsável afirmou que para a satisfação do objeto do convênio foram repassadas duas parcelas de R\$ 40.000,00.

Afirmou ainda que a prestação de contas da primeira parcela foi aprovada pela Funasa, razão pela qual foi permitido o repasse da segunda parcela.

Continuando sua defesa, o responsável afirmou que quando do repasse da segunda parcela continuou a execução da obra. Para o crédito da terceira parcela, no valor de R\$ 20.000,00, seria necessária a prestação de contas da segunda parcela, fato que não ocorreu.

Afirmou também que, em 28/4/2009, foi solicitada a prestação de contas da segunda parcela, mas que nesta data já não era o prefeito do município, haja vista que [havia sido] afastado em 7/8/2007.

Concluindo sua defesa, o responsável afirmou que não resta dúvida de que aplicou os recursos quando de sua gestão e que a mudança de objetivo do convênio e a demolição da mesa de captação não foram de sua responsabilidade e sim do seu sucessor, [pois] se afastou da prefeitura em 7/8/2007.

Analisando as alegações de defesa do responsável, vemos que [elas] merecem acolhimento parcial.

Conforme se extrai dos autos, o Convênio 1394/05 previa o repasse de R\$ 100.000,00 pela Funasa à Prefeitura Municipal de Canindé/CE, para a construção do Sistema de Resíduos Sólidos do citado município.

Vê-se também que o responsável, enquanto prefeito, geriu os recursos correspondentes à primeira e segunda parcelas, totalizando a quantia de R\$ 80.000,00.

Ficou evidenciado nos autos que a aplicação da primeira parcela de R\$ 40.000,00 teve a prestação de contas aprovada pela Funasa.

Em relação à segunda parcela de R\$ 40.000,00, vimos que a prestação de contas [a ela relativa] não foi encaminhada pelo responsável, nem pelos seus sucessores, à Funasa, razão pela qual não foi liberada a terceira parcela no valor de R\$ 20.000,00.

Conforme [se colhe dos autos], o responsável, quinze dias após a utilização dos recursos referentes à primeira parcela, enviou a prestação de contas [a ela relativa] à Funasa. Porém, em relação à segunda parcela, o responsável não enviou a prestação de contas, embora tivesse gasto os recursos no período entre 13/3 a 9/4/2007 e somente deixado a prefeitura em 7/8/2007, ou seja, o responsável teve tempo suficiente para enviar a prestação de contas referente à segunda parcela e não a enviou.

Foi visto também que as irregularidades detectadas na vistoria técnica realizada pela Funasa, quais sejam: a demolição da mesa de captação, além da informação de que o prédio construído fora alugado à construtora que estava construindo um cemitério particular nas imediações da área do projeto, ocorreram após o afastamento do responsável da função de prefeito municipal.

Em casos como este, em que o objeto não foi concluído totalmente, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

No caso em tela, há a possibilidade de aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor das duas parcelas liberadas, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração.

Conforme vimos, o débito imputado ao responsável deve ser o valor referente à segunda parcela do convênio, pois [ele] utilizou os recursos liberados [sem a respectiva prestação de contas].

Entendemos que essa irregularidade enseja o julgamento pela irregularidade das presentes contas, com a imputação de débito ao responsável no valor de R\$ 40.000,00.

Considerando que é dever da atual administração, pelo princípio da continuidade do serviço público, terminar as obras de mencionadas localidades, com aproveitamento da parte executada, entende-se que deve ser determinado à Prefeitura Municipal de Canindé/CE e à Funasa que envidem esforços para a conclusão da obra objeto do Convênio 1394/05.

### CONCLUSÃO

A análise realizada nesta instrução concluiu pelo acolhimento parcial das alegações de defesa do responsável, devendo suas contas serem julgadas irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, haja vista a execução apenas parcial do objeto do convênio em tela e a não consecução dos objetivos pactuados.”

11. Com essas considerações, a proposta de mérito da unidade técnica, uniforme, foi redigida nos seguintes termos (peças 15, pp. 3/4, 16 e 17):

I) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro;

II) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 40.000,00, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 8/3/2007, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

III) aplicar ao Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do

efetivo recolhimento, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92;

V) autorizar, se solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

VI) determinar à Fundação Nacional de Saúde e ao Município de Canindé/CE que, em conjunto, adotem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as medidas pertinentes para a conclusão do objeto do Convênio 1394/05, de forma a atingir o objetivo previsto no respectivo plano de trabalho, informando este Tribunal, ao final desse prazo, sobre os resultados das medidas adotadas;

VII) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

12. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, teceu os seguintes comentários sobre o caso em foco (peça 18):

“8. Concordo parcialmente com a proposta da Secex/CE.

9. Preliminarmente, destaco que o Convênio 1.394/2005 tinha a previsão de aporte total de recursos federais no montante de R\$ 100.000,00 (contrapartida municipal de R\$ 5.263,16), conforme Cláusula Segunda do 3º Termo Aditivo ao convênio, de 5/11/2007 (peça 1, p. 263). Desse total, foram creditados pela Funasa na conta específica do ajuste R\$ 80.000,00, em dois momentos: R\$ 40.000,00, em 18/1/2007, e R\$ 40.000,00, em 8/3/2007 (peça 2, p. 186 e 190, respectivamente).

10. Não houve a liberação do que conformaria a terceira e última parcela do ajuste, no valor de R\$ 20.000,00, em face da não apresentação da prestação de contas relativa à segunda parcela pelo conveniente, bem como da existência de pendências que foram verificadas pela Funasa e que não foram esclarecidas pelo município, conforme registrado no Parecer Técnico nº 002/2011/DIESP, de 15/2/2011 (peça 2, p. 8 - grifo nosso):

‘Embora o Parecer Financeiro N° 78/08 datado de 25.02.2008 aprove a Prestação de Contas do valor equivalente a 100% da 1ª parcela, os recursos referentes a 3ª parcela ficaram condicionados a apresentação do relatório técnico que atendessem a Portaria Funasa 544 de 14.05.2008. Em 28.04.2009, o engenheiro analista fez uma Solicitação de Documentação, que foi encaminhada à Prefeitura municipal de Canindé em 29.04.2009, por meio do Ofício Circular nº 02/2009 — DIESP/CORE-CE. A documentação solicitada não foi encaminhada à Funasa.

Para solucionar a emissão do Relatório Técnico foi providenciada visita ao local previsto para execução do Objeto do Convênio, onde foi verificado que apesar de alguns serviços terem sido executados, foi constatado que **o Objetivo do Convênio não estava sendo atendido** pois, além da paralisação da obra, e demolição da mesa de captação, não foram executadas as baias dos materiais selecionados, o pátio de compostagem e acesso. Fomos informados que o prédio construído foi alugado à construtora que está construindo um cemitério particular nas imediações da área do projeto. A empresa está utilizando as unidades construídas como galpão de obra e execução de pré-moldados. (relatório fotográfico anexo)

Diante do exposto acima sugerimos a **suspensão do pagamento da última parcela** e Notificar o município sobre as irregularidades existentes.’

(grifos nossos)

11. Nota-se, portanto, que **o responsável concorreu para que a Funasa decidisse pela não liberação da terceira e última parcela prevista para a execução do convênio**, por não ter apresentado a prestação de contas atinente à segunda parcela de recursos transferidos pela entidade concedente. Destaco que, até o momento em que se afastou da titularidade da prefeitura municipal de Canindé, em 7/8/2007 (peça 14, p. 2), o Sr. Antônio Monteiro geriu as duas primeiras parcelas do ajuste, considerando que a terceira parcela (R\$ 20.000,00) nunca foi repassada ao município.

12. Quanto à responsabilidade do ex-prefeito nesta TCE, ao contrário do entendimento manifestado pela Secex/CE, entendo que deve haver a imputação de débito ao ex-prefeito em montante correspondente à totalidade do que foi repassado pela Funasa ao município.

13. Como o ex-gestor não prestou contas à entidade concedente do montante correspondente ao segundo repasse de recursos (R\$ 40.000,00), nem trouxe ao TCU justificativas e documentos que mostrassem a aplicação desses valores, não há como saber se estes foram, ou não, efetivamente revertidos para a construção parcial do sistema de resíduos sólidos.

14. Pesa contra o gestor, ainda, o fato de ter contribuído, de modo direto, para que a Funasa, de modo acertado, decidisse pela interrupção do fluxo de recursos, pois a entidade concedente vislumbrou, conforme o mencionado Parecer Técnico nº 002/2011/DIESP, que havia possibilidade de ocorrência de má gestão dos recursos, tendo em vista que não se sabia, desde aquela época, qual teria sido o destino dado ao montante de R\$ 40.000,00, correspondente à segunda parcela.

15. Nesse sentido, teria sido temerário liberar os R\$ 20.000,00 que ainda estavam previstos para aplicação no objeto do Convênio 1.394/2005, que também poderiam ter tido destinação desconhecida, como os recursos da segunda parcela, caso tivessem sido creditados na conta específica desse ajuste.

16. Ressalto, ainda, que **o objeto do convênio não foi alcançado**, pois o sistema de resíduos sólidos nunca entrou em operação, com prejuízo à comunidade local (especialmente os catadores de lixo). O que se sabe, de acordo com vistoria realizada em Canindé por técnico da Funasa, em 11/2/2011, é que o galpão onde funcionaria o sistema de tratamento de resíduos sólidos acabou sendo alugado pela prefeitura municipal (em data não conhecida) para sociedade que o utilizava, à época da visita **in loco**, para a fabricação de pré-moldados (peça 2, p. 8-12).

17. Para justificar a imputação de débito pela integralidade do valor que foi repassado pela Funasa ao município, ressalto que há dúvidas quanto à real possibilidade de aproveitamento oportuno do galpão que foi construído apenas de modo parcial com recursos do Convênio 1.394/2005, conforme defendido pela Secex/CE.

18. Embora tenha a unidade técnica afirmado que “há a possibilidade de aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade” (item 24 da instrução à peça 15), não houve embasamento dessa afirmação de modo consistente, a partir de cotejo, por exemplo, das fotos que constam dos autos (peça 2, p. 10 e 12) com o que foi construído com os recursos relativos à primeira medição da obra (peça 2, p. 70-72).

19. De qualquer modo, transcorridos mais de nove anos da última despesa verificada no convênio e mais de cinco anos após a verificação **in loco** procedida pela Funasa no galpão que, à época dessa vistoria, servia à finalidade que não guardava qualquer relação com o objeto do Convênio 1.394/2005, não há condições para se afirmar, com a mínima segurança, no presente momento, que a referida construção ainda pode servir para a futura entrada em operação de um sistema de tratamento de resíduos sólidos no Município de Canindé.

20. Em decorrência da conclusão indicada no parágrafo precedente, verifico a necessidade de ser desconsiderada a proposta da Secex/CE constante da letra ‘f’ do item 29 da instrução à peça 15, no sentido de serem adotadas medidas pela Funasa e pelo Município de Canindé para a conclusão do objeto do Convênio 1.394/2005.

21. Por fim, considerando o raciocínio apresentado, deve o Sr. Antônio Monteiro responder por débito correspondente ao valor total que geriu no ano de 2007, quando ainda ocupava o cargo de prefeito municipal de Canindé, com os valores e datas correspondentes às ordens bancárias constantes à peça 2, p. 186 e 190, relativos a dois créditos de R\$ 40.000,00, em 18/1/2007 e 8/3/2007, respectivamente.

22. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas reitera sua concordância parcial em relação ao encaminhamento sugerido pela Secex/CE, propondo:

- a) a rejeição integral das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (e não parcial, conforme letra 'a' do item 29 da instrução à peça 15);
- b) o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, com a fundamentação indicada na letra 'b' do item 29 da instrução à peça 15, e a imputação de débito a esse responsável, nos valores de R\$ 40.000,00, com data de ocorrência em 18/1/2007, e R\$ 40.000,00, com data de ocorrência em 8/3/2007;
- c) a exclusão da determinação indicada na letra 'f' do item 29 da instrução à peça 15;
- d) a manutenção das providências indicadas nas letras 'c', 'd', 'e' e 'g' do item 29 da instrução à peça 15."

É o Relatório.