

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara**TC-019.380/2016-0****Natureza:** Tomada de Contas Especial.**Entidade:** Município de Canindé/CE.**Responsável:** Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (107.962.153-91).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA. ALEGAÇÕES DE DEFESA. EXECUÇÃO DE 97,29% DA OBRA. APROVEITAMENTO DA PARCELA EXECUTADA. DANO DE PEQUENA MATERIALIDADE. CITAÇÃO NÃO ABARCOU A INEXECUÇÃO PARCIAL. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa contra o Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, ex-prefeito de Canindé/CE, em face do não encaminhamento de documentação exigida para prestação de contas do Convênio 1.030/2003 – Siafi 489875 (peça 1, p. 61-79).

2. O referido ajuste teve por objeto a implantação de sistema de abastecimento de água no referido município e vigeu de 22/12/2003 a 6/5/2007 (peça 4, p. 161).

3. Para atingimento da finalidade pactuada, foram previstos R\$ 91.207,96, dos quais R\$ 89.383,80 foram repassados pela União, por meio das Ordens Bancárias 2004OB901167, 2004OB904359, 2006OB908406 (p. 161).

4. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução de mérito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE, lançada à peça 20, em que historia os fatos e analisa a defesa apresentada pelo aludido ex-alcaide (peça 18), assim como os demais elementos constantes dos autos:

“HISTÓRICO

2. Em cumprimento ao despacho do Secretário de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (peça 8), foi promovida a citação do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, por meio dos Ofícios 3 e 4/2018-TCU/Secex/ES, datados de 2/1/2018 (peças 14 e 15), tendo o responsável tomado ciência do referido ofício, conforme avisos de recebimento, datados de 26/1/2018 (peças 16 e 17) e apresentado, intempestivamente, sua defesa, em 26/3/2018 (peça 18).

3. Cumpre registrar que o responsável foi ouvido em razão da não apresentação de documentos essenciais à regular prestação de contas do convênio sob exame, conforme falhas evidenciadas pelo tomador de contas (peça 4, p. 153).

EXAME TÉCNICO

4. Antes de se adentrar o mérito das alegações de defesa apresentadas, importante destacar que o responsável, consoante demonstrado no parágrafo 2 desta instrução, compareceu aos autos de forma intempestiva. Contudo, em observância ao princípio do formalismo moderado e da verdade material, a defesa apresentada será analisada nos parágrafos seguintes.

Delimitação das alegações de defesa.

5. Passando em revista a peça apresentada pela defesa, verificou-se que o responsável limitou-se a encaminhar cópia de decisão judicial proferida no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa 0014772.92.2007.4.05.8100 (2007.81.00.014772-4), ajuizada pelo Ministério Público Federal, em que o ex-prefeito figurou como réu (peça 18).

6. De acordo com a parte dispositiva da referida ação judicial, o responsável foi condenado à devolução atualizada do valor não comprovadamente aplicado no objeto do convênio, elidindo-se a aplicação de multa civil ou de qualquer outra medida prevista no art. 12, inciso II, da Lei 8.429/1992 (peça 18, p. 4):

‘3. DISPOSITIVO

Posto isso, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para condenar o Réu a devolver à FUNASA o valor de R\$ 5.688,77 (cinco mil seiscientos e oitenta e oito reais e setenta e sete centavos), devidamente atualizados monetariamente, nos termos do Manual de Cálculos do Conselho da Justiça Federal, e com incidência de juros de mora de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês, a partir da citação. (grifos do original)

A medida ora aplicada se mostra suficiente à recuperação do dano causado.

Sem condenação ao pagamento de custas processuais e de honorários advocatícios.

P. R. I.’

Princípio da Independência das Instâncias

7. Contudo, de acordo com assente jurisprudência desta Corte de Contas, a sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. Nesse sentido, segue excerto do Voto condutor do Acórdão 131/2017 – TCU – Plenário, segundo o qual:

‘Apesar da existência de processo judicial tratando de idênticas responsabilidades, não há qualquer prejuízo à plena atuação desta Corte de Contas, em decorrência da independência das instâncias e da competência exclusiva do TCU de verificar a boa e regular aplicação dos recursos federais. Esse entendimento, conforme ressaltou a Secex/AL, vem sendo adotado pelo Poder Judiciário, a exemplo dos seguintes julgados: Mandados de Segurança (MS) nº s 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF, todos do STF; e MS nº s 7080-DF, 7138-DF e 7042-DF, do STJ.’

8. Portanto, a apreciação do presente processo deve ter prosseguimento nesta Corte de Contas. Com efeito, frente à ausência de novéis elementos, promoveu-se, em observância ao princípio da verdade material, ampla revisão dos autos, com vistas à formulação de adequada proposta de mérito neste processo.

Análise:

9. Nesse sentido, passando em revista novamente o teor do Parecer Financeiro 269/2014, da Superintendência Estadual da Funasa no Ceará, no qual a instrução preliminar fundamentou-se para formular a proposta de citação do responsável, julgou-se oportuno trazer a lume os excertos abaixo reproduzidos (peça 4, p. 95-6):

‘Informamos que a reanálise da prestação de contas final em TCE foi procedida com base nos anexos enviados pelo responsável, parecer financeiro acima, Parecer Técnico da DIESP/2013 (fls. 630/631) o qual concluiu que ‘Considerando que a documentação não comprova o atendimento das pendências citadas nos diversos pareceres, reiteramos o parecer anterior que afirma que o objetivo do convênio não foi atingido’.

(...)

Em 06/02/2012, foi emitido o Parecer Técnico da DIESP (fls. 615) listando recomendações ainda pendentes, incluindo documentação de posse do terreno. Em 16/04/2012, foi emitido novo Parecer Técnico informando que ‘[...] a obra encontra-se em 97,29% executada e o objetivo do convênio não foi atingido, pois a população está recebendo água sem o tratamento adequado [...]’ (fls. 616-622).’

10. Compulsando os Pareceres Técnicos da DIESP, nos quais escorou-se a conclusão acima, verificou-se que as pendências não saneadas pelo responsável foram as seguintes (peça 4, p. 63-65):

‘2. O parecer técnico de engenharia s/n, fl. 615, faz 5 (cinco) considerações acerca das recomendações ainda pendentes, apresentadas resumidamente a seguir: 1 – falta planta do cadastro da rede; 2 – falta do [Conjunto Motor-bomba –] CMB reserva; 3 – os hidrômetros foram fornecidos e instalados pelo [Serviço Autônomo de Água e Esgoto –] SAAE de Canindé; 4 – falta do dosador de cloro e 5 – falta de documentação de posse do terreno; 3 – O parecer Técnico, também s/n, às fls. 616-622, quantifica os serviços executados nos itens 1, 2 e 4 do parecer anterior, informando que a obra se encontra com o percentual de execução de 97,29%, e que o objetivo não foi atingido pela ausência do equipamento de cloração.’

11. De acordo com o supramencionado parecer técnico, as pendências não foram elididas pelos documentos encaminhados pelo responsável, subsistindo a impugnação dos valores abaixo reproduzidos (peça 4, p. 65):

Item	Discriminação	Um	Quantidade	P. Unit	P. Total
3.1.3	Conj. Motor-bomba centrífuga multiestágio, pot, - CV c/AMT = 40 mca, modelo 9MS-02 e vazão de 9,92 m ³ /h	Un	01	1.292,69	1.292,69
4.3	Cadastro da adutora (meio magnético)	m	140	0,43	60,20
6.1	Cadastro de rede de água (meio magnético)	m	2.531	0,43	1.088,33
8.2.5	Hidrômetro tipo taquimétrico 3 m ³ /h – 3/4 conexões	Un	40	61,65	2.466,00
TOTAL					4.907,22

12. Em que pese a conclusão da Funasa no sentido da falta funcionalidade do empreendimento, depreende-se dos pareceres técnicos supramencionados que cerca de 97% do empreendimento foi executado, restando impugnados itens que representariam menos de R\$ 5.000,00 do total investido, conforme quadro acima reproduzido. Nessa situação, revendo o posicionamento preliminarmente adotado na instrução anterior (peça 6), entende-se como medida mais adequada ao caso vertente a impugnação parcial dos recursos repassados, ou seja, a glosa apenas daqueles itens que não foram comprovados, consoante evidenciado pela própria Funasa em parecer técnico (peça 4, p. 65).

13. Nesse sentido, oportuno trazer a lume as observações acerca da execução da obra contidas no parecer técnico da Funasa (peça 4, p. 37):

‘Esclarecemos também:

- A verificação das ligações prediais foi feita por amostragem;
- Visualmente, no momento da visita técnica, foram verificadas a existência de ligações prediais devidamente hidrometradas;
- No momento da visita técnica, foi feita a verificação em extremidades da rede de distribuição, onde se pode constatar que a água estava sendo distribuída e atendendo a população de forma quantitativa;
- o sistema está sendo operado e mantido pelo SAAE de Canindé;
- a totalidade das ligações prediais, a extensão total da rede executada, as características da tubulação de acordo com as especificações, o tipo de escavação, a profundidade de execução das valas, como também o material utilizado em conformidade com o orçamento e projeto, são de responsabilidade exclusiva do engenheiro fiscal;

Diante do exposto, sob os aspectos técnicos, a obra encontra-se em 97,29% executada e o objetivo do convênio não foi atingido, pois a população está recebendo água sem o tratamento adequado.’

14. Com efeito, em casos como este, em que o objeto não foi concluído, 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 benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

15. No caso em tela, entende-se que há possibilidade de aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade, haja vista o baixo percentual de execução ainda pendente. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor do convênio, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto.

16. Nesse contexto, oportuno trazer a lume excerto do Voto do Ministro-Relator Marcos Bemquerer proferido no Acórdão 1.142/2018 – TCU – 2ª Câmara, no que concerne à caracterização da funcionalidade e da aproveitabilidade do objeto executado:

‘(...) Aliás, é preciso não confundir funcionalidade com aproveitabilidade. Apesar de os termos funcionalidade e aproveitabilidade serem plurissignificativos e de difícil estabilização semântica, pode-se tatear, em tema referente a obras, que a funcionalidade estaria mais próxima à ideia de servibilidade ou inservibilidade do conjunto da obra, ou seja, verifica-se a possibilidade de o empreendimento atender ou não ao fim a que se destinava e, em consequência, se pode ou não trazer algum benefício para população interessada. A aproveitabilidade parece ligar-se à ideia de parcela usufruível ou adequada para o uso, que pode ser eventualmente complementada para atingir o contexto maior da funcionalidade integral.’

17. A propósito, nos casos em que o acordo não é cumprido, mas a parte executada poderá ter utilidade, não havendo indícios de locupletamento, desvio de recursos públicos ou outra irregularidade que macule a conduta dos agentes públicos, o Tribunal tem considerado que 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 benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste. A jurisprudência desta Corte tem reiterado o referido entendimento de acordo com os Acórdãos 852/2015-TCU-Plenário, 1.523/2015-TCU-1ª Câmara, 1.779/2015-TCU-Plenário, 5.792/2015-TCU-1ª Câmara e 6.933/2015-TCU-1ª Câmara, dentre outros.

Não apresentação de documentação relativa à propriedade do terreno

18. De acordo com a Funasa, o responsável não logrou demonstrar a propriedade do terreno. Nesse caso, restou evidenciada falha também do órgão concedente, porquanto a comprovação do exercício de pleno poderes inerentes à propriedade do imóvel constitui-se em um dos requisitos para celebração dos convênios, consoante art. 2º, incisos VIII e IX, da Instrução Normativa STN 1/1997. Portanto, a Funasa deveria condicionar a celebração do ajuste à prévia apresentação do documento em comento. Nesse contexto, entretanto, em que não há notícias de questionamentos acerca da titularidade do imóvel em que fora construído o objeto do convênio, mesmo já passados quase quinze anos desde a sua celebração, entende-se que esse fato por si só não deve macular as contas ora analisadas.

19. Impõe-se, assim, a formulação de proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, com imputação do débito correspondente ao valor parcial não executado pelo conveniente, conforme demonstrado no parágrafo subsequente.

20. No que concerne à ocorrência ou não da prescrição da pretensão punitiva, entende-se que não é cabível a aplicação de multa ao responsável, porquanto se verificou o transcurso de mais de dez anos entre a data de ocorrência do fato gerador, que se configurou em 4/8/2006, data do último repasse (Ordem Bancária 20006OB908406 – peça 4, p. 161) e a data da citação válida do

responsável (26/1/2018), conforme os AR, às peças 16 e 17).

Quantificação do débito

21. Os recursos previstos para implementação do objeto do ajuste sob exame foram orçados no valor total de R\$ 91.207,96, dos quais a importância de R\$ 89.383,80 foi repassada pelo órgão concedente, por meio das seguintes Ordens Bancárias: 2004OB901167, 2004OB904359, 2006OB908406. Por seu turno, o conveniente aportou, a título de contrapartida, a importância de R\$ 1.824,16 (p. 161).

22. Promovendo-se a responsabilização pela fração não realizada do objeto, haja vista que a Funasa atestou a execução de 97,29% da obra, caberia imputar ao ex-gestor o débito consoante cálculo demonstrado no quadro abaixo:

Valor total do repasse	Percentual não executado	Valor original do débito
89.383,80	3,71	3.316,14

23. Dessa forma, o débito foi calculado conforme quadro abaixo:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
4/8/2006	3.316,14

24. Convém ressaltar que, apesar de o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 resultar em quantia inferior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016, fato é que, de acordo com o § 1º do art. 19 da mesma norma, após a instauração da TCE e da citação dos responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, mesmo na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite estabelecido no supramencionado art. 6º.

25. Por fim, em observância ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1.772/2017-TCU-Plenário, TC 033.356/2013-0, da relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, constatou-se, mediante pesquisa aos sistemas eletrônicos do TCU, que em relação ao Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, existe débito em aberto imputável no âmbito do processo abaixo:

Processo	Assunto	Estado	Débito (R\$)
TC 019.434/2016-2	TCE	Aberto	414.771,68

(...)"

5. Com essas considerações, a unidade técnica, em pareceres uniformes, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 20-22):

5.1. julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **a** e **c**, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, condenando-o ao pagamento aos cofres do Tesouro Nacional da quantia de R\$ 3.316,14, com os acréscimos legais pertinentes a partir de 4/8/2006;

5.2. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

5.3. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se, no seguinte sentido (peça 23):

“À vista dos elementos contidos nos autos, pedimos vênias para discordar da proposta da Secex/TCE (peça 20) no sentido da irregularidade das contas e débito (R\$ 3.316,14, em 4/8/2016) e, numa perspectiva de razoabilidade, proporcionalidade e utilidade processual, propormos o arquivamento do processo por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c os artigos 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno/TCU.

A propósito, a absoluta inexpressividade do débito cogitado sequer justifica um arquivamento por baixa materialidade (art. 213 do RI/TCU) – que não resulta cancelamento do débito –, parecendo mais adequado que ele seja desconsiderado com base no princípio da

insignificância e que sejam arquivadas as presentes contas sem julgamento de mérito, sobretudo porque há outros motivos a aconselhar o não prosseguimento desta tomada de contas especial.

Nesse sentido, cabe mencionar primeiramente o longo transcurso de tempo entre os fatos e a citação do responsável. De outra parte, apesar do princípio da independência das instâncias autorizar uma conclusão diversa por parte da Corte de Contas, merecem consideração os fundamentos da decisão judicial em ação de improbidade administrativa (peça 18) que não aplicou quaisquer sanções ao responsável e ainda limitou a sua condenação aos valores comprovadamente não aplicados no objeto, considerando uma execução física de 97,29% atestada pelo órgão concedente (peça 4. p. 95-96).”

É o Relatório.