

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 019.434/2016-2

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Órgãos/Entidades: Município de Canindé-CE

Interessado: Fundação Nacional de Saúde – Funasa (CNPJ 26.989.350/0001-16)

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

Recorrente: Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. MUNICÍPIO DE CANINDÉ/CE. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. EXECUÇÃO PARCIAL DAS OBRAS NAS LOCALIDADES SALÃO E VILA MEDEIROS (META 1). FUNCIONALIDADE DO SISTEMA. DÉBITO PARCIAL RELATIVAMENTE A ESSA PARCELA DO CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DAS OBRAS NA LOCALIDADE DE SÃO LUÍS (META 2). NÃO FUNCIONALIDADE DO SISTEMA. DÉBITO INTEGRAL DESSA SEGUNDA PARCELA. RESPONSABILIDADE DO PREFEITO SIGNATÁRIO DA AVENÇA. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. DESPESAS PASSÍVEIS DE ACEITAÇÃO EM RELAÇÃO A UMA DAS METAS PACTUADAS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. DIMINUIÇÃO DO DÉBITO E READEQUAÇÃO DA MULTA.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos deste Tribunal de Contas (Serur) e autuada como peça 75:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (peça 61), pelo qual contesta o Acórdão 10.143/2017-TCU-2.ª Câmara (Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer Costa), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 28/11/2017 (peça 26).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1 excluir da presente relação processual o Sr. Francisco Celso Crisóstomo Secundino, Prefeito de Canindé/CE na gestão 2013-2016;

9.2 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **c**, da Lei n. 8.443/1992 c/c os arts. 19, **caput**, e 23, inciso III, alínea **a**, da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, condenando-o ao ressarcimento das quantias a seguir especificadas à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
16/01/2007	116.675,64
20/03/2007	48.000,00

9.3 aplicar ao responsável indicado no subitem anterior a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), 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/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, 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;

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

9.5 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constante deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6 encaminhar cópia deste Acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7 fixar o prazo de 60 (sessenta) dias ao Município de Canindé/CE, a contar da ciência deste Acórdão, para que adote as providências de sua alçada no sentido de restituir à Funasa o valor originário de R\$ 2.865,34 (dois mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), correspondente à proporção da contrapartida municipal, a qual deixou de ser aplicada no objeto do Convênio n. 471/2005, firmado com a Fundação Nacional de Saúde – Funasa, objetivando a construção de Sistemas de Abastecimento de Água.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em desfavor de Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, prefeito do Município de Canindé/CE (gestões 2001/2004 e 2005/2008), em vista da execução apenas parcial do Convênio 471/2005 (peça 1, p. 45, 163-5, 217, 237-9 e 311), firmado pela autarquia com o mencionado município.

4. O objeto do ajuste foi a execução de um sistema para abastecimento de água nas localidades de Salão, Vila Medeiros e São Luís, com vigência entre 9/12/2005 e 18/3/2008 (peça 5, p. 360). O total previsto para o convênio foi de R\$ 105.263,17 (peça 1, p. 11 a 45), chegando depois a R\$ 270.106,67, sendo R\$ 30.106,67 de contrapartida (peça 1, p. 199 a 203, 223-5 e peça 6, p. 22).

5. Na fase interna das contas especiais, o Relatório de TCE concluiu pela responsabilidade do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro pelo valor de R\$ 164.675,64 (peça 5, p. 390-4 e peça 6, p. 4 a 6).

6. No âmbito do TCU, o Sr. Antônio Glauber foi citado (peças 10 a 21) e não se manifestou, sendo proferido o Acórdão 10.143/2017-TCU-2.^a Câmara, o qual lhe imputou o débito calculado pela Funasa e aplicou-lhe multa, após manifestações nesse sentido da Secex/CE (peças 22-4), Ministério Público/TCU (peça 25) e relator **a quo** (peças 27-8).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (peça 65-6), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 10.143/2017-TCU-2.^a Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Aroldo Cedraz (peça 68).

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação do recurso

8.1. Constitui objeto do recurso de Antônio Glauber Gonçalves Monteiro definir se o julgamento da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa objeto do Processo 0000183-44.2011.4.05.8105, com trâmite na Justiça Federal do Ceará, enseja a alteração do Acórdão 10.143/2017-TCU-2.^a Câmara.

9. Ação Judicial e Processo de Controle Externo

9.1. O recorrente apenas encaminhou cópia de sentença proferida na Ação Civil Pública objeto do Processo 0000183-44.2011.4.05.8105, com trâmite na Subseção Judiciária de Quixadá/CE, da Justiça Federal no Ceará (peça 61, p. 2 a 7). Informa que a ação foi julgada improcedente.

Análise

9.2. Inicialmente, anota-se que a jurisprudência do TCU consagra o princípio da independência das instâncias, ou seja, decisões judiciais em princípio não mitigam a possibilidade de o Tribunal prolatar acórdão sobre o mesmo tema, inclusive em sentido diverso. Exceção se faz em relação a sentenças em ações penais que reconheçam a inexistência material do fato ou a negativa de autoria, impedindo seja o réu considerado responsável em processos de natureza civil ou administrativa, com esteio no artigo 935 do Código Civil (v.g. Acórdãos 2.067/2015 e 131/2017, ambos do Plenário/TCU).

9.3. Ademais, os processos de controle externo com trâmite no TCU não se confundem com as ações judiciais para verificar se houve a prática de algum ato de improbidade descrito na Lei 8.429/1992. O relatório que precedeu o Acórdão 2.178/2013-TCU-2.^a Câmara, também sobre recurso de reconsideração em tomada de contas especial, contem explanação sobre o tema, ao tratar da distinção entre controle externo pelo Tribunal de Contas e ação de improbidade:

Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente. Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea 'a', da Lei 8.443/1992). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

O Tribunal não condenou o prefeito por ato de improbidade administrativa. Nem poderia, pois não é da competência dos Tribunais e Conselhos de Contas condenarem gestores por atos desta natureza, os quais devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário. A improbidade administrativa deve ser apurada em processo movido pelo Ministério Público, a ser julgado pela autoridade judicial.

(...)

É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.

9.4. Por sinal, as multas aplicadas nos processos por improbidade divergem daquelas decorrentes das tomadas de contas, possuindo natureza jurídica distinta. Nesse sentido, por exemplo, os incisos do artigo 12 da chamada Lei de Improbidade Administrativa aludem ao pagamento de 'multa civil', que não se confunde com a natureza das multas aplicadas no âmbito dos processos de controle externo que tramitam no Tribunal de Contas, e que têm regramento próprio.

9.5. A propósito, o item 9.6 do Acórdão 10.143/2017-TCU-2.^a Câmara ora recorrido determinou o encaminhamento do aresto à Procuradoria da República no Estado do Ceará justamente para que

esta pudesse adotar as providências que entendesse cabíveis, e que fossem de sua competência, a exemplo de eventual ação judicial sobre improbidade administrativa.

9.6. Feitas essas considerações, cabe registrar que no **site** da Justiça Federal no Ceará o número da ação em comento está registrado com final diverso, ou seja, 8104 ao invés de 8105, embora na sentença conste final 8105. O processo se encontra arquivado definitivamente desde 14/08/2017.

9.7. Em relação à sentença propriamente, o julgamento pela improcedência decorreu de ‘inexistirem elementos que subsidiem as alegações trazidas na inicial’. Ademais, o próprio Ministério Público Federal se manifestou no sentido de que ‘a tese exposta na inicial não se encontra provada’ nos autos e por isso também pediu a improcedência da ação.

9.8. De todo modo, registrou-se que no curso do processo foi constatada a inclusão de obras na comunidade São Luís do município de Canindé/CE, além da Vila Medeiros e Salão II, estas duas mencionadas na petição inicial. Ainda, o laudo pericial produzido constatou que o sistema instalado em São Luís nunca funcionou, sendo necessário implantar a captação, as instalações de energia elétrica e ligações prediais.

9.9. Concluiu a sentença que as ações referentes a São Luís eram de obrigação da prefeitura municipal e jamais foram adimplidas, conforme apurado em audiência de instrução. Por sua vez, em Vila Medeiros e Salão II o sistema estava funcionando, apesar de concluído percentual de apenas 84,70% das obras, e a execução parcial se devia a pequenas divergências quanto às especificações técnicas de tubos, torneiras e uma caixa de registro.

9.10. Assim, por essas razões, o juiz sentenciante concluiu que os fatos apurados não seriam de responsabilidade dos réus, o Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro e a Eficaz Assessoria, Consultoria, Projeto e Construções Ltda., contratada para executar as obras. A par das considerações anteriores, e em função do efeito devolutivo dos recursos, passa-se a analisar as contas especiais em confronto com a decisão judicial ora juntada pelo recorrente.

9.11. De início, note-se que o Acórdão 10.143/2017-TCU-2.^a Câmara adotou as conclusões da última vistoria da Funasa, em 28/02/2012, consignadas no Parecer Técnico 019/2012 (peça 5, p. 96 a 136). O débito então apurado foi resultado da execução parcial do Convênio 471/2005. Assim, o ajuste foi subdividido em Meta 1 e Meta 2. Para a primeira, referente ao sistema de abastecimento de água nas localidades de Salão e Vila Medeiros, a inexecução totalizou R\$ 17.675,64 nos termos do Parecer Técnico da Diesp exarado em 5/4/2012 (peça 5, p. 208-218), que substituiu o retrocitado Parecer Técnico 019/2012, e do Despacho 28/2013/DIESP (peça 5, p. 328-330). E quanto à segunda, em São Luís, a parcela inexecutada foi de R\$ 109.662,93 (peça 5, p. 212-214), equivalente a 74,60% do previsto, entretanto, o débito considerado para esta meta correspondeu ao valor total programado, ou seja, R\$ 147.000,00, vez que a parte executada não teria qualquer utilidade para os beneficiários.

9.12. Para o deslinde do recurso, importa analisar os achados da vistoria de 2012, consignados no supracitado Parecer Técnico da Diesp (peça 5, p. 208-218), cotejando-os com as justificativas posteriormente apresentadas pelo Sr. Antônio (peça 5, p. 280 a 310) e, por fim, com a subsequente análise da área técnica da Funasa registrada no Despacho 28/2013/DIESP (peça 5, p. 328-330).

9.13. Na vistoria de 2012, acompanhada pelo Sr. Antônio, a engenheira credenciada pela Funasa apurou os itens referentes às Metas 1 e 2 que não teriam sido concluídos. Em relação à Meta 1, tais itens do projeto totalizaram R\$ 19.175,64 e, para a segunda meta, os itens não realizados chegaram a R\$ 109.662,93, valor depois desconsiderado, sendo computados [R\$ 147.000,00] como débito, conforme visto acima.

Meta 1

9.14. Desde já, esclarece-se que, o débito específico para a Meta 1, inicialmente quantificado em R\$ 19.175,64 pela Funasa (peça 5, p. 210), decaiu para R\$ 17.675,64, em face do acolhimento da despesa com ‘Conjunto motor bomba centrífuga’, no valor de R\$ 1.500,00.

9.15. Para os itens ‘Ventosa Simples com rosca DN1’, ‘Registro de Gaveta 2 descarga’ e ‘Caixa para registro ou ventosa’ o ex-prefeito apresentou declaração do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Canindé/CE apenas relativa à caixa para registro, embora tenha afirmado que a declaração englobasse os outros dois itens (peça 5, p. 296).

9.16. Sobre as ventosas, o parecer de 5/4/2012 consigna que não foram vistoriadas por supostamente estarem em local de difícil acesso (peça 5, p. 211). Ainda, ao analisar as explanações acima, a Funasa manteve o débito para tais itens porque não foi apresentada a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do fiscal da obra. Assim, por não restar claro se a despesa com ventosas não foi acatada porque estas não foram encontradas, ou, devido à mera dificuldade em vistoria-las, há que se considerar neste ponto a ausência da ART, conforme a Súmula-TCU 260:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração e plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

9.17. Para os itens ‘Escavação de 1.^a categoria’, ‘Escavação de 2.^a categoria’, ‘Reaterro’ e ‘Berço para assentamento’, o ex-prefeito apresentou fotos do recobrimento dos tubos, além de aludir ao desgaste provocado pelo tempo (peça 5, p. 298-300). Em sua análise a Funasa aceitou algumas fotos, mas, aduz que as outras não comprovariam integralmente o serviço de reparação necessário, e exigiu para tanto o parecer do fiscal da obra com a ART (peça 5, p. 329). A exigência, entende-se, pode ser suprida pelas fotos, pois a própria concedente soa reconhecer a reparação dos defeitos detectados, ao afirmar que ‘é visível’ o recobrimento dos tubos, mas, algumas fotos ‘indicam’ o contrário em alguns trechos. Os itens correspondem a R\$ 12.408,06 (R\$ 1.681,62 + R\$ 5.207,64 + R\$ 3.582,88 + R\$ 1.935,92).

Meta 2

9.18. Quanto a Meta 2, o Sr. Antônio defendera, junto à Funasa, que não foi possível concluí-la porque o contrato com a empresa Eficaz – Assessoria Consultoria Projetos e Construções Ltda. foi suspenso em junho/2008, pouco antes de seu afastamento da prefeitura de Canindé/CE em agosto/2008, e os novos ocupantes do cargo de prefeito municipal até dezembro/2008 não deram continuidade às obras. Acresce que nova empresa foi contratada em janeiro/2009 para dar prosseguimento às obras, e os itens não executados – que ele especifica – somam apenas R\$ 20.394,97, e seriam equivalentes à contrapartida não honrada por seus sucessores, ao invés de R\$ 109.662,93. Ademais, o responsável alude ao Relatório de Visita Técnica Final, de 11/08/2009, que difere quanto ao percentual de execução da Meta 2 (peça 3, p. 137-9).

9.19. Inicialmente, transcreve-se excerto do voto condutor que trata da responsabilidade do ex-gestor quanto a Meta 2:

18. Relativamente à aludida Meta 2, concernente a obras semelhantes na localidade de São Luís, o referido Parecer Técnico consignou a não realização de serviços importantes atinentes à captação em poço, Adutora, Reservatório, para raios, rede de distribuição e a ligações prediais, no total de R\$ 109.662,93, equivalente a 74,60% da Meta. E, como foi ratificada a não funcionalidade da parte executada e o não atendimento ao público alvo do aludido Sistema de Abastecimento de Água, entendeu-se pela glosa integral das despesas então efetuadas pelo conveniente.

19. Ante tais constatações, verificou-se o total desperdício dos recursos públicos investidos em São Luís, no montante de R\$ 147.000,00, devido ao não alcance dos objetivos pretendidos.

9.20. Esclarece-se, ainda, que a Funasa não acatou as justificativas e ponderações do responsável, pois o ex-prefeito não teria aduzido argumentos técnicos, além de supostamente

ter afirmado não restar concluído o sistema de abastecimento em São Luís, ‘portanto sem serventia para a população’.

9.21. Nota-se que o ex-prefeito procurou justificar a descontinuidade das obras, além de detalhar as razões para discordar do percentual executado indicado pela engenheira vistoriadora. Ocorre que os argumentos não se fizeram acompanhar de documentos a confirmá-los, de modo a ser possível compará-los com os pareceres da concedente, e apenas aludem ao relatório da visita havida em 2009. Melhor lhe aproveitaria se o ex-gestor se detivesse especificamente nos pontos levantados na vistoria de 2012 (peça 5, p. 102).

9.22. Por exemplo, em relação à ‘Adutora’, o item foi considerado integralmente executado em 2009, mas, em 2012 restou consignado que a mesma não observou os parâmetros do projeto aprovado e por isso teria disso desconsiderada.

9.23. De outro lado, as ligações prediais foram verificadas por amostragem em 2012, concluindo-se por sua total inexecução, e o parecer também registra que os hidrômetros não foram instalados, ou, quando o foram, estavam sob a guarda dos moradores, justamente esperando o sistema entrar em funcionamento. Nesse quadro não restou melhor esclarecida a relação entre os hidrômetros e as ligações prediais.

9.24. Ainda, outro ponto do relatório de 2012 sem esclarecimentos diz respeito aos valores divergentes para os orçamentos aprovado pela Funasa, o licitado e o contratado, que segundo a engenheira subscritora impediu fosse levada a efeito análise mais acurada da Meta 2.

9.25. Assim, ante esse cenário remanesce a constatação de que as obras referentes à Meta 2 em comento não apresentaram efetiva funcionalidade. Em adição, e a par desses exemplos, tem-se que todo o valor do convênio foi utilizado até 22/3/2008 (peça 3, p. 14), ou seja, enquanto o recorrente ocupava a prefeitura de Canindé/CE, o que em princípio atrai para ele a responsabilidade pelo ressarcimento, na medida em que geriu a totalidade dos recursos do ajuste e não colocou em funcionalidade o sistema de abastecimento em São Luís.

9.26. Por essas razões, não há como acatar seus argumentos para a Meta 2. Tal responsabilidade poderia ser reconsiderada, em tese, se melhor comprovada a responsabilidade exclusiva dos sucessores do recorrente, além da prevalência das conclusões da Funasa de 2009 sobre 2012.”

2. Com base nessa análise, o auditor federal de controle externo encarregado de instruir o presente feito no âmbito da Serur sugere ao Tribunal que conheça do recurso em tela e, no mérito, dê-lhe provimento parcial, a fim de reduzir de R\$ 164.675,64 para R\$ 152.267,58, em valores originais, o débito imputado nestes autos ao Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, reduzindo, ainda, proporcionalmente a multa aplicada a este ex-prefeito.

3. Essa proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 76 e 77), e com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), novamente representado nestes autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 78).

É o Relatório.