



TC 020.115/2016-4

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Porto Grande - AP

Responsável: José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78);

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em desfavor do Sr. José Maria Bessa de Oliveira, na condição de Prefeito Municipal de Porto Grande/AP, em razão da não aprovação da prestação de contas final e execução parcial do objeto pactuado do Convênio 135/2003 (Siafi 490161), que teve por objeto a execução de serviço de drenagem para controle da malária no município de Porto Grande/AP.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusulas Quinta e Sexta do Convênio 135/2003, foram previstos R\$ 404.040,40 para a execução do objeto, dos quais R\$ 400.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 4.040,40 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 35).

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante as ordens bancárias 2006OB901072, 2006OB902351 e 2009OB805275 nos valores de R\$ 160.000,00, R\$ 160.000,00 e R\$ 80.000,00, emitidas em 2/2/2006, 20/3/2006 e 25/6/2009 (peça 3, p. 82). Os recursos foram creditados em conta específica nos dias 6/2/2006, 22/3/2006 e 29/6/2009 (peça 2, p. 26, 28 e 38).

4. O ajuste vigeu inicialmente no período de 22/12/2003 a 22/12/2009 (peça 3, p. 82), e previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o final da vigência, conforme Cláusula Terceira do Convênio 135/2003 (peça 1, p. 29). Todavia, o convênio foi aditivado sete vezes: 1º termo aditivo (peça 1, p. 61-63); 2º termo aditivo (peça 1, p. 91-93); 3º termo aditivo (peça 1, p. 103-105); 4º termo aditivo (peça 1, p. 113-115); 5º termo aditivo (peça 1, p. 125-127); 6º termo aditivo (peça 1, p. 141-143); 7º termo aditivo (peça 1, p. 183-185).

5. Findo o convênio, a prestação de contas final foi enviada pelo Ofício n. 804/09-GAB/PMPG, de 24/11/2009 (peça 1, p. 189-405, peça 2, p. 4-258).

6. Quase cinco anos após o envio da prestação de contas final pela entidade convenente, o parecer técnico, emitido em 18/7/2014, informou, com base em visita “in loco” realizada em 9/6/2014, que o canal objeto dos serviços de drenagem e manejo ambiental foi objeto de dois outros convênios: Convênio n. 6/2008 firmado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Porto Grande, no valor de R\$ 824.800,00, já concluído, e o TC/PAC 799/2007 firmado entre a Funasa e o Governo do Estado do Amapá, no valor de R\$ 2.000.000,00, com percentual de execução de 12% à época (peça 2, p. 278-292).

7. O relatório citou ainda que foram constatadas pendências durante a execução da obra, mas não há relatórios posteriores que comprovem o saneamento delas. Por fim, concluiu que, devido à execução de outra obra no local, não há como mensurar o total dos serviços executados, nem se esses serviços estavam de acordo com projeto e plano de trabalho aprovados (peça 2, p. 278-292).

8. O Parecer Financeiro 306/2014, de 1/7/2014, condicionou a sua aprovação ao



pronunciamento conclusivo da área técnica em relação ao atendimento do objeto do convênio (peça 2, 346-348).

9. Diante disso, foi elaborado o parecer técnico, emitido em 26/11/2014, que concluiu pela possibilidade de aceitação do percentual de execução de 83%, constatado no relatório de 30/4/2009 (peça 1, p. 153-157), e pela impossibilidade de se verificar o restante, pois não existia mais obra para ser analisada. Dessa forma, não foi possível concluir se houve dano ao erário ou se o objeto do convênio foi atendido (peça 2, p. 356-358).

10. Considerando que mais uma vez o parecer foi inconclusivo, foi novamente solicitado pelo Despacho 1577/2014/Deadm/Cgcon/Copon, de 11/12/2014, manifestação sobre a conclusão da obra (peça 2, p. 364).

11. O pronunciamento conclusivo veio com o Parecer Técnico 8/2015, de 3/11/2015, que identificou as seguintes irregularidades na prestação de contas: pagamentos a duas empresas CRS Comercial Ltda (CNPJ 34.867.762/0001-01) e A. Gemaque da Silva – EPP (CNPJ 08.671.887/0001-51), apesar de existir no processo apenas o Contrato n. 87/2007, de 19/1/2007, no valor de R\$ 399.765,19, com a primeira empresa; o termo de recebimento da obra não consta o nome da empresa contratada; os boletins de medição não foram assinados por profissionais legalmente habilitados. Por fim, foi sugerido a não aprovação da execução física (peça 2, p. 384-388).

12. O parecer foi acatado pela Superintendente da Funasa/AP que concluiu pela não aprovação da prestação de contas (peça 3, p. 12).

13. Por meio da Notificação n. 55/2015/GAB/SECOV/SUEST/AP, de 10/11/2015, o responsável Sr. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito, foi comunicado para sanar as irregularidades constatadas ou ressarcir ao erário (peça 2, p. 390). Porém, não houve manifestação do responsável.

14. O Parecer Financeiro 1/2016, de 22/1/2016, concluiu pela não aprovação da prestação de contas, no valor de R\$ 400.000,00, deduzido do valor de R\$ 6.319,41, que foi devolvido aos cofres do Tesouro Nacional (fls. 369), totalizando o valor de R\$ 393.680,59, (peça 2, p. 10).

15. Em 29/2/2016, foi instaurada a tomada de contas especial por meio da Portaria 21/2016 (peça 1, p. 3).

16. A Notificação n. 1/GAB/TCE-CONV. 135/2003, de 2/3/2016, foi emitida para comunicar o responsável sobre a instauração da TCE (peça 3, p. 74). Porém, não houve manifestação do responsável.

17. O Relatório de Tomada de Contas Especial concluiu pela não aprovação da prestação de contas final e execução parcial do objeto pactuado do Convênio 135/2003 (Siafi 490161), e que os fatos apurados geraram dano ao erário no valor de R\$ 400.000,00, de responsabilidade do Sr. José Maria Bessa de Oliveira, na condição de Prefeito Municipal de Porto Grande/AP (peça 3, p. 82-94).

18. O Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) concluiu que o Sr. José Maria Bessa de Oliveira se encontra em débito com a Fazenda Nacional (peça 3, p. 147-151).

19. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluíram pela irregularidade das contas do responsável (peça 3, p. 153-154).

20. Em 13/6/2016, o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões realizadas pela TCE e encaminhou o referido processo ao Tribunal de Contas da União para julgamento (peça 3, p. 155).



EXAME TÉCNICO

21. Preliminarmente, é importante registrar que houve demasiada morosidade na análise da prestação de contas do convênio pela Funasa/AP. O parecer técnico acerca da prestação de contas final foi concluído aproximadamente cinco anos após a entrega da documentação pelo gestor responsável à época (item 6 desta instrução).
22. Ao compulsar a documentação apresentada pelo município, verifica-se que os Srs. Luiz Paulo Nobre de Oliveira, Valberval Ferreira da Silva e José Maria Bessa de Oliveira atestaram o recebimento definitivo da obra (peça 1, p. 219). O Sr. Luiz Paulo Nobre de Oliveira exercia a função de fiscal da obra, enquanto que os Srs. Vaberval Ferreira da Silva e José Maria Bessa de Oliveira exerciam as funções de secretário de infraestrutura e desenvolvimento urbano e prefeito municipal, respectivamente.
23. Na prestação de contas final apresentada pelo convenente, constam os extratos bancários de duas contas correntes da agência 3990-X: conta corrente 8.791-2 e 10164-8 (peça 2, p. 26-40 e p. 44-244).
24. Em 5/7/2006, é possível observar que houve transferência das duas primeiras parcelas do convênio da conta corrente 8.791-2 para a conta corrente 10164-8 (peça 2, p. 36). Essa situação ocorreu também com a terceira parcela do ajuste, em 13/7/2009 (peça 2, p. 40). Verifica-se, desde já, que houve descumprimento do que preceitua o arts. 7º, inciso XIX, e 20 da Instrução Normativa STN 1/1997, que afirmam que o convenente deve ter o compromisso de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica.
25. Consta ainda nos autos a devolução do saldo do convênio pelo convenente no valor de R\$ 6.319,41, em 14/10/2009 (peça 2, p. 246).
26. Como foi observado no Parecer Técnico 8/2015, de 3/11/2015 (peça 2, p. 384-388), houve pagamentos às empresas CRS Comercial Ltda. (CNPJ 34.867.762/0001-01) e A. Gemaque da Silva – EPP (CNPJ 08.671.887/0001-51), apesar de existir na prestação de contas apenas o Contrato n. 87/2007, de 19/1/2007, no valor de R\$ 399.765,19, com a empresa CRS Comercial Ltda. (peça 1, p. 257-263).
27. Apesar da movimentação indevida de recursos entre contas bancárias, mediante confronto dos extratos bancários da conta corrente 10164-8 com as notas fiscais apresentadas pelo gestor, pode-se afirmar que os pagamentos feitos às empresas coincidem com a documentação carreada aos autos.
28. Essa constatação pode ser observada no documento “Relação de pagamentos efetuados” (peça 1, p. 199-213). Nessa planilha, além de pagamentos às duas empresas, registre-se que o pagamento total de R\$ 447.616,29 foi superior ao valor estipulado no convênio, que era de R\$ 404.040,40. A relação das notas fiscais pagas pode ser resumida abaixo:

Empresa	Documento	Data	Valor (R\$)
CRS Comercial Ltda.	NF 52 (peça 1, p. 285)	8/5/2007	77.180,65
CRS Comercial Ltda.	NF 60 (peça 1, p. 305)	11/9/2007	47.336,58
A. Gemaque da Silva – EPP	NF 22 (peça 1, p. 319)	15/10/2008	165.327,31
A. Gemaque da Silva – EPP	NF 51 (peça 1, p. 343)	20/5/2009	30.181,00
A. Gemaque da Silva – EPP	NF 52 (peça 1, p. 351)	5/6/2009	28.274,37
A. Gemaque da Silva – EPP	NF 56 (peça 1, p. 373)	25/6/2009	19.800,00
A. Gemaque da Silva – EPP	NF 59 (peça 1, p. 399)	8/7/2009	27.951,10



Empresa	Documento	Data	Valor (R\$)
CRS Comercial Ltda.	Guia de Depósito Judicial 5415633 (peça 2, p. 12)	16/9/2009	51.465,29

Fonte: produzido pelo AUFC

29. O conveniente não apresentou documentos que justificassem os pagamentos à empresa A. Gemaque da Silva – EPP, nem explicou o motivo pelo qual o pagamento total de R\$ 447.616,29 foi superior ao que estipulado no convênio. O que consta nos autos são referências ao documento intitulado “OES 10/2008-PMPG” (peça 1, p. 321).

30. Outra importante observação diz respeito ao boletim de medição 3/2009 (peça 1, p. 353-367) que atestou os serviços pagos da nota fiscal 52, de 5/6/2009, no valor de R\$ 28.274,37. Nesse boletim, a empresa afirma que houve a execução de 100% da obra. Todavia, foram efetuados pagamentos posteriores à empresa A. Gemaque da Silva – EPP por meio das notas fiscais 56 e 59 emitidas pela referida empresa (peça 1, p. 373 e p. 399).

30.1. Também houve pagamento à empresa CRS Comercial Ltda. relacionado a questões judiciais (peça 2, p. 12). O documento produzido pela Prefeitura Municipal de Porto Grande/AP menciona que o pagamento judicial é referente ao Convênio n. 4/2008-Setrap de canalização de córregos, que não guarda correlação com o presente convênio firmado com a Funasa (peça 2, p. 13-16).

31. Além disso, é possível observar que os boletins de medição 3/2009 (peça 1, p. 353-367), 4/2009 (peça 1, p. 375-379) e 5/2009 (peça 2, p. 4-8) não foram assinados por profissionais legalmente habilitados (fiscal da obra).

32. Outro ponto que foi observado pela Funasa/AP em vistoria “in loco” realizada em 9/6/2014 foi que o canal objeto dos serviços de drenagem e manejo ambiental foi objeto de dois outros convênios: Convênio n. 6/2008 firmado entre Funasa e a Prefeitura Municipal de Porto Grande/AP, no valor de R\$ 824.800,00, já concluído, e o TC/PAC 799/2007, firmado entre Funasa e Governo do Estado do Amapá, no valor de R\$ 2.000.000,00 (peça 2, p. 278-292, 330-336).

32.1. Mediante consulta ao Portal da Transparência e ao Siafi, é possível obter a informação de que o Convênio n. 6/2008 recebeu recursos durante os exercícios de 2011 e de 2012 (peça 7, p. 5).

32.2. Quanto ao Termo de Compromisso PAC 799/2007, a pesquisa junto ao Siafi permite afirmar que os recursos foram liberados em parcela única, durante o exercício de 2011 (peça 9, p. 5). De acordo com o Siafi, o motivo da inadimplência do presente ajuste ocorreu em razão da não apresentação da prestação de contas (peça 9, p. 2).

32.3. Considerando que a entrega da prestação de contas final do convênio ocorreu em 24/11/2009 (peça 1, p. 189) e que a visita “in loco” ocorreu aproximadamente cinco anos depois, é razoável inferir que, caso a entidade concedente tivesse sido tempestiva na análise da prestação de contas, não restaria dúvidas acerca do percentual de execução da obra naquele período.

32.4. Como as obras do Convênio n. 6/2008 e do TC PAC 799/2007 iniciaram a partir de 2011, pode-se afirmar que haveria tempo suficiente para que a Funasa/AP se manifestasse acerca da conclusão da obra do Convênio 135/2003 antes que outros ajustes tivessem iniciado, o que não ocorreu no presente caso.

33. O longo período entre o envio da prestação de contas final e a análise pela Funasa/AP prejudicou a devida quantificação do dano ao erário, uma vez que o próprio parecer emitido pela Funasa/AP, na data de 30/4/2009, referente a prestação de contas parcial afirma que é possível aceitar que o percentual de execução da obra era de 83% (peça 1, p. 157).



34. Com a elaboração do parecer técnico referente a prestação de contas final do Convênio 135/2003, emitido em a Funasa/AP afirmou que é “impossível a análise e manifestação através de visita técnica, visto que não existe mais obra para ser analisada” (peça 2, p. 358).

35. Com base nas informações obtidas nestes autos, verifica-se que não seria razoável imputar responsabilidade pelo valor total do débito ao ex-gestor, tampouco imputar responsabilidade às empresas contratadas. O parecer emitido pela Funasa/AP que ocasionou a instauração desta tomada de contas especial não foi conclusivo, o que prejudica o exame da suficiência e da adequação de suas informações.

36. A presente tomada de contas especial carece dos pressupostos necessários para sua instauração ou desenvolvimento regular, contrariando os arts. 5º e 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012.

36.1. Sobre o assunto, é importante registrar que a ausência de elementos que permitam estabelecer nexos entre a situação que deu origem ao dano e a conduta do agente a quem se imputa a responsabilidade pela ocorrência do prejuízo impossibilita o juízo das contas e conduz ao arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo. É esse o entendimento do Tribunal no Acórdão 6.799/2014 – 2ª Câmara.

37. Diante do exposto, será proposto o arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU.

CONCLUSÃO

38. O exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu constatar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, razão pela qual será proposto o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU (itens 32-37).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Fundação Nacional de Saúde e ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78);

c) determinar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento no art. 16, inciso III, da IN/TCU 71/2012, a baixa da responsabilidade pelo débito do Sr. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78).

Secex-AP, em 30 de agosto de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Claudio Renan da Costa Dias

AUFC – Mat. 10648-8