

TC 008.733/2015-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Bujari/AC

Responsável: João Edvaldo Teles de Lima (CPF 030.517.812-15)

Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Regional Acre (Funasa/AC), em desfavor do Sr. Michel Marques Abrahão, ex-prefeito de Bujari/AC, em razão da execução apenas parcial do objeto do Convênio 2740/2005 (Siafi 559115), cujo objeto previa a construção de 115 módulos sanitários domiciliares na sede do referido Município (peça 1, p. 50).

HISTÓRICO

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 359.713,72, sendo R\$ 345.000,00 à conta do concedente e R\$ 14.713,72 à conta da P.M. de Bujari/AC (peça 1, p. 40-42).

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, através das ordens bancárias 2006OB913505 (peça 1, p. 70), 2007OB901234 (peça 1, p. 86) e 2010OB811505 (peça 1, p. 156). As duas primeiras no valor de R\$ 138.000,00, creditadas na conta corrente 37.122-X da agência 2358-2 (peça 9, p. 68 -70) e a última de R\$ 69.000,00, creditada na conta corrente 5.842-4, agência 3550-5 (peça 1, p. 280).

4. A vigência do convênio transcorreu entre 30/12/2005 a 11/11/2012, com prazo para prestação de contas no dia 10/1/2013 (peça 2, p. 176).

5. A fiscalização da Funasa/AC inspecionou os serviços executados com recursos dos dois primeiros repasses (Relatório de Visita Técnica acostado à peça 1, p. 134-136), ocasião em que quantificou a execução de R\$ 276.000,00, correspondente a 81% da meta pactuada. Ressalvou, entretanto, que somente 21 módulos sanitários apresentavam condições de aproveitamento pleno.

6. Face ao atraso na apresentação da prestação de contas, a Funasa/AC expediu diversos ofícios de notificação, com vistas a obter a prestação de contas dos recursos transferidos por meio do convênio em apreço, a saber: ao Sr. João Edvaldo Teles de Lima (peça 1, p. 194-195), ao Sr. Antônio Raimundo de Brito Ramos (peça 1, p. 202-204 e 254), ao Sr. Michel Marques Abrahão (peça 1, p. 238-240).

7. Em 2/10/2013, o então prefeito, Sr. Antonio Raimundo de Brito Ramos, apresentou a prestação de contas final do convênio em exame, a qual está acostada à peça 1, p. 256-396.

8. A prestação de contas não foi totalmente acolhida pela Funasa/AC, que emitiu o Parecer Técnico/Sapro/278/2013 (peça 2, p. 20), onde reconheceu que apenas R\$ 65.159,01 dos recursos haviam sido aplicados adequadamente.

9. Solicitou-se ao Sr. Antonio Raimundo de Brito Ramos que saneasse as falhas da prestação de contas (peça 2, p. 30-31), o que ele fez por meio da documentação acostada à peça 2, p. 58-76.

10. Porque o Sr. Antonio Raimundo não foi capaz de sanear as falhas apontadas, a Funasa/AC emitiu o Parecer Financeiro 002/2014 (peça 2, p. 82-89), conclusivo pela subsistência de débito no

valor de R\$ 222.019,12, sendo por ele responsável o Sr. Michel Marques Abrahão, a quem a Funasa/AC encaminhou o ofício de peça 2, p. 94 e 108-110, notificando acerca da ocorrência.

11. A Tomada de Contas Especial foi instaurada, cujo relatório juntado à peça 2, p. 144-168, concluiu que o prejuízo alcançou o valor R\$ 222.019,12, imputando a responsabilidade ao Sr. Michel Marques Abrahão.

12. O Relatório de Auditoria 136/2015, da Controladoria-Geral da União, também chegou às mesmas conclusões (peça 2, p. 188-190). Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 192-194), o processo foi remetido a este Tribunal.

13. No âmbito desta Corte de Contas, na primeira instrução do feito (peça 4), com vistas a esclarecer qual o real valor do débito, quem são seus responsáveis, bem assim poder identificar quem, de fato, foram os credores dos pagamentos realizados, foi promovida diligência (peças 7 e 8) à Funasa/AC, solicitando o encaminhamento da documentação alusiva à prestação de contas do convênio em tela.

14. A Funasa/AC respondeu a medida saneadora e carrou os autos com documentação relativa a prestação de contas final ao feito em questão, constantes as peças 9 e 10, a qual passamos a analisar.

EXAME TÉCNICO

15. A análise dos elementos trazidos pelas respostas as diligências serão realizadas ao longo da instrução em lugar oportuno.

16. Para o presente feito, examinando os fatos inquinados nesta TCE, consubstanciados nas peças técnicas produzidas pela concedente: Relatório de Visita Técnica (peça 1, p. 134-136), Parecer Técnico/Sapro/278/2013 (peça 2, p. 20) e Parecer Financeiro 002/2014 (peça 2, p. 82-89), verifica-se que, dos 115 módulos sanitários previstos, somente 21 apresentavam condições de aproveitamento pleno, equivalente ao montante de R\$ 65.159,01.

17. Segundo a Funasa, recai sobre o Sr. Michel Marques Abrahão (gestão 2005 a 2009, peça 2, p. 120) a responsabilidade pela inexecução detectada, pois as despesas que foram rejeitadas teriam ocorrido em sua gestão (peça 2, p. 88 e 152).

18. De fato, as duas primeiras parcelas dos recursos, no valor individual de R\$ 138.000,00 cada uma, creditadas na conta corrente 37.122-X da agência 2358-2 foram repassadas na gestão do Sr. Michael.

19. Sendo a última parcela do convênio, no valor de R\$ 69.000,00, repassada à prefeitura em 16/12/2010, na conta corrente 5.842-4, agência 3550-5 (peça 1, p. 280), na gestão do então prefeito Sr. João Edvaldo Teles de Lima (gestão 2009-2012) e fora devolvida, junto com os rendimentos da aplicação financeira, em 27/12/2013 (peça 2, p. 72 e peça 10, p. 150), durante a gestão do Sr. Antônio Raimundo de Brito Ramos (gestão 2013-2016).

20. No entanto, apesar disso e em decorrência do princípio da verdade material, não se pode deixar de lado que a fiscalização da Funasa/AC inspecionou, em 26/2/2009, os serviços executados com recursos dos dois primeiros repasses (Relatório de Visita Técnica acostado à peça 1, p. 134-136), ocasião em que quantificou a execução de R\$ 276.000,00, correspondente a 81% da meta pactuada. Ressalvou, entretanto, que somente 21 módulos sanitários apresentavam condições de aproveitamento pleno.

21. Desse modo, não se pode imputar débito a um gestor que executou valores correspondente ao montante de recursos descentralizados em sua gestão. Quanto à funcionalidade dos módulos sanitários, de igual forma, também não se pode impor a funcionalidade do objeto sem que o total dos

recursos tivessem sido repassados, fato que só ocorreu em 16/12/2010, já na gestão do Sr. João Edvaldo Teles de Lima (gestão 2009-2012).

22. Ressalta-se que o Sr. João Edvaldo Teles de Lima, solicitou a liberação da última parcela, com promessa de concluir as obras que se encontravam inacabadas (peça 1, p. 126 e 138-140), tendo obtido êxito em seu pleito (peça 1, p. 142, 144 e 156).

23. Contudo, não retomou a execução do objeto do ajuste nem devolveu os recursos de tal parcela.

24. Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa, nesse sentido é o Acórdão 13590/2016 – TCU – Segunda Câmara.

25. O princípio da continuidade administrativa já tem gerado debates neste Tribunal, principalmente quando, em casos assemelhados ao ora tratado, se constata que a inutilidade do objeto conveniado decorre da não demonstração de ações devidas por parte do gestor sucessor. Como se verifica dos Acórdãos 2.295/2014 - TCU- Plenário e 10.968/2015 – TCU - 2ª Câmara, a inércia administrativa atrai para o prefeito sucessor a responsabilidade pelo prejuízo ao erário, pois ele tem obrigação de encerrar a execução de empreendimento iniciado na gestão anterior, em respeito ao referido princípio da continuidade, sempre visando ao interesse público.

26. Destarte, a inércia do gestor sucessor para adotar as medidas administrativas necessárias a fim de encerrar a execução de empreendimento público que perpassa mandatos de autoridades distintas, afasta a responsabilidade daquele que gerenciou os recursos públicos federais no primeiro momento, em respeito ao princípio da continuidade administrativa (Acórdão 2.295/2014 - TCU- Plenário).

27. Sendo assim, a princípio, fica caracterizado que a responsabilidade por dar continuidade à obra, dando-lhe a funcionalidade esperada, era do Sr. João Edvaldo Teles de Lima, salvo se existir alguma circunstância impeditiva para tal iniciativa.

28. Quanto à empresa executora (Centauro Construções Ltda.) apesar da importância paga de R\$ 299.226,59 (peça 9, p. 62-63), de igual modo ao Sr. Michel Marques Abrahão, não cabe sua responsabilização, já que a fiscalização da Funasa/AC, em inspeção de 26/2/2009, atesta a execução correspondente a 81%, compatível com o volume de recursos recebido pela entidade empresarial.

29. No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor conveniente responde pelo total dos recursos repassados. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração (Acórdão 346/2017 – TCU- Primeira Câmara).

30. No mais, nos autos não está caracterizado que a falta de funcionalidade dos módulos sanitárias se deu por culpa da entidade empresarial.

Débito

31. Na fase interna da presente TCE, o concedente consignou como débito o valor de R\$ 222.019,12, sendo que este valor decorreu do seguinte cálculo (v. tabela de peça 2, p. 32):

Descrição	Valor (R\$)
Total de recursos geridos [repasso federal (345.000,00) + contrapartida (14.713,72) + rendimentos financeiros (25.171,16)]	384.884,88
Valor dos serviços realizados de forma aproveitável, segundo a fiscalização da Funasa/AC	(65.159,01)
Valor da contrapartida relativa aos serviços não aprovados	(12.048,46)

Valor já restituído	(85.658,29)
Débito apurado	222.019,12

32. No entanto, apesar de a documentação alusiva à prestação de contas do Convênio 2740/2005 ter sido carreada aos autos, em decorrência da diligência realizada, não é possível a adequada quantificação do débito e a plena caracterização da responsabilidade por seu ressarcimento.

33. Isso porque consta dos autos pedido de reprogramação financeira formulado pelo Sr. João Edvaldo Teles de Lima quando da solicitação de liberação da 3ª parcela dos recursos (Ofício OF/GAPRE 206/2010, de 22/7/2010, peça 1, p. 138-140). Consta, ainda, que tal pleito fora aprovado pela Funasa, por intermédio do Parecer Técnico SAPRO/02/2010 (peça 1, p. 168), entretanto tal documento, vital para a verificação da efetiva responsabilidade do referido gestor quanto à continuidade das obras não está presente nos autos.

34. Sendo assim, faz-se necessária diligência à Funasa/AC, solicitando-lhe que encaminhe a esta Secex o Parecer Técnico SAPRO/02/2010 que aprovou a reprogramação financeira solicitada pelo Município de Bujari/AC, no âmbito do Convênio 2740/2005 (Siafi 559115), bem como toda documentação alusiva à mencionada reprogramação financeira, sobretudo o novo plano de trabalho utilizado após o realinhamento das metas previstas do convênio.

OUTRAS INFORMAÇÕES

35. Ressalta-se que a última parcela do convênio, no valor de R\$ 69.000,00, foi repassada à prefeitura em 16/12/2010, na conta corrente 5.842-4, agência 3550-5 (peça 1, p. 280), conta diferente da utilizada para a descentralização das duas parcelas anteriores (peça 9, p. 68-70).

36. Desse modo, não resta dúvida que a última parcela foi devolvida em sua integralidade, junto com os rendimentos da aplicação financeira (peça 2, p. 72 e peça 10, p. 150).

37. Solucionada assim a dúvida levantada na Instrução precedente (peça 4, item 29), já que o valor devolvido é referente à última parcela do ajuste, combinado com os rendimentos de aplicação financeira, sendo que o fato de a Funasa ter considerado como o valor principal devolvido o montante de R\$ 60.487,13 deve ter sido por algum equívoco de cálculo ou interpretação.

CONCLUSÃO

38. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, para fins de quantificar de forma adequada o débito a ser imputado e para a plena caracterização da responsabilidade por seu ressarcimento, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência à Fundação Nacional de Saúde – Regional Acre (Funasa/AC).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Fundação Nacional de Saúde – Regional Acre (Funasa/AC), para que, no prazo de 15 dias, encaminhe à Secex-PI o Parecer Técnico SAPRO/02/2010 que aprovou a reprogramação financeira solicitada pelo Município de Bujari/AC, no âmbito do Convênio 2740/2005 (Siafi 559115), bem como toda documentação alusiva à mencionada reprogramação financeira, sobretudo o novo plano de trabalho utilizado após o realinhamento das metas previstas do convênio.

SECEX-PI, 14/3/2017.



(Assinado Eletronicamente)

Thiago Ribeiro da Costa
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 9421-8