

Processo 027.066/2016-9
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Jorge Ney Mota Bandeira, ex-prefeito do município de Governador Edison Lobão/MA, em razão de o objeto do convênio 860/2003 – sistema de abastecimento de água – não ter entrado em funcionamento, não obstante a execução parcial de 70,27% do total de recursos conveniados (R\$ 114.206,40), dos quais R\$ 111.899,20 referem-se a recursos federais e R\$ 3.460,80, a recursos municipais.

2. A unidade técnica deste Tribunal, divergindo do tomador de contas e da CGU, entendeu que o responsável pelo débito seria o ex-prefeito Lourêncio Silva de Moraes, pelas seguintes razões expostas na instrução à peça 17:

9.1. observe-se, inicialmente, que a vigência do convênio passou por três gestões. A primeira delas, tendo à frente o signatário do Convênio 860/2003, Sr. Jorge Ney Mota Bandeira (gestão 2001-2004). Nessa gestão, foram repassadas as duas primeiras ordens bancárias, com valor total de R\$ 78.329,20. As notas fiscais, cheques e extratos bancários de peça 2, p. 45 a 48, demonstram que foram pagos à executora das obras R\$ 78.314,20 (a diferença entre esse valor e as OBs se refere a uma taxa de R\$ 15,00 cobrada pelo Banco do Brasil). Os pareceres técnicos constantes dos autos relatam que a obra fora corretamente executada com os recursos repassados até então (peça 2, p. 14, 93-112, 152-153, 163-164, 191-194 e 198). Assim, não se pode responsabilizar esse gestor pela inexecução do convênio, que adentrou outras gestões, porque durante sua gestão cuidou de executá-lo dentro do previsto no Plano de Trabalho. Note-se, ainda, que quase ao final dessa gestão o convênio foi prorrogado (peça 1, p. 114).

9.2. na gestão seguinte, do Sr. Washington Luis Silva Plácido (gestão 2005-2008), o convênio sofreu quatro novas prorrogações, sem que houvesse dispêndio de novos recursos na execução das obras, de forma que esse gestor também não pode ser responsabilizado pela inexecução, já que as prorrogações se deram devido ao atraso no repasse de recursos por parte da Funasa (peça 1, p. 127, 135, 145 e 155).

9.3. Em 1/1/2009, nova gestão se iniciou, desta vez tendo a Prefeitura de Governador Edison Lobão à frente o Sr. Lourêncio Silva de Moraes (gestão 2009-2012). Registre-se que nessa gestão o convênio expirou, em data de 31/12/2009, tendo ocorrido, anteriormente, duas prorrogações (peça 1, p. 164 e 180). Ainda, na gestão do Sr. Lourêncio, foi liberada a última parcela do convênio, através da OB 20090B813357, de 31/12/2009, no valor de R\$ 33.570,00. No entanto, tal recurso não foi utilizado, sendo posteriormente devolvido aos cofres da Funasa o valor de R\$ 35.110,51, em 29/11/2010 (peça 2, p. 179). As justificativas para sua devolução constam do Ofício 208/2010, da Prefeitura Municipal (peça 2, 176-177), no qual é atribuída como causa da devolução dos recursos a defasagem entre os valores pactuados e os custos daquele momento para complementação das obras.

9.4. Note-se que, anteriormente, em 6/9/2010, o Sr. Lourêncio havia afirmado, erroneamente, que, quando de sua posse como prefeito, em 1/1/2009, o convênio já se encontrava expirado (peça 2, p. 167-168). Ademais, informou ter feito levantamento dos recursos necessários para conclusão da obra, que totalizou cerca de R\$ 70.000,00, valor muito superior à terceira parcela a ser liberada, mas afirmou que teria interesse em terminar sua execução. Em 26/11/2010,

enviou novo ofício à Funasa, alegando não haver qualquer documentação do convênio sob exame nas instalações da Prefeitura e que a empresa responsável pela execução havia fechado (peça 2, p. 171-172).

10. Do exposto, conclui-se que o responsável pela não conclusão do convênio foi este último gestor, pois o convênio ainda estava vigente durante sua gestão, mas o responsável não tomou o devido cuidado de solicitar nova prorrogação do mesmo, bem como a repactuação das metas, de forma a aproveitar as obras realizadas já realizadas em benefício da população, ainda que de forma menos abrangente que a prevista quando da assinatura do convênio.

3. Assim, foi promovida a citação de Lourêncio Silva de Moraes pelo débito apurado nos autos de R\$ 78.329,20, correspondente à totalidade dos recursos federais transferidos.

4. A unidade instrutiva, ao analisar as alegações de defesa apresentadas, concluiu por rejeitá-las, pois seria responsabilidade do ex-prefeito Lourêncio Silva de Moraes aplicar a última parcela transferida, concluindo o objeto pactuado. Segundo a Secex/MG, se a última parcela “*era insuficiente par a conclusão do convênio, deveria ter buscado a sua prorrogação e a complementação financeira necessária junto à Funasa*”, em vez de simplesmente devolver os recursos recebidos durante sua gestão.

5. Diante da conclusão de que a atitude do responsável de devolver os recursos e não concluir o objeto pactuado decorreu possivelmente de desconhecimento da matéria pertinente aos convênios federais e suas potenciais consequências e não de uma atitude de má-fé, a unidade técnica propôs, em pareceres convergentes (peças 25 e 26), a rejeição das alegações de defesa apresentadas, fixando-lhe novo e improrrogável prazo de quinze dias para o recolhimento do débito.

6. Este representante do Ministério Público de Contas da União diverge do encaminhamento formulado pela Secex/MG, por entender que o presente processo deve ser arquivado, com fulcro no artigo 212 do Regimento Interno do TCU, pelas razões expostas a seguir.

7. Inicialmente, a vigência do convênio em questão seria de 22/12/2003 a 22/12/2004. As duas primeiras parcelas, de R\$ 44.759,20 e de R\$ 33.570,00, foram repassadas no exercício de 2004, e foram geridas, integralmente, pelo ex-prefeito signatário do ajuste Jorge Ney Mota Bandeira.

8. Em face do atraso no repasse da última parcela, a Funasa, por diversas vezes, prorrogou de ofício a vigência do convênio, que se findou somente em 31/12/2009, quando se deu a liberação dessa terceira parcela no valor de R\$ 33.570,00.

9. Conforme demonstrou a unidade instrutiva no subitem 9.1 da instrução à peça 17, supratranscrito, a correta execução física da obra, correspondente aos recursos federais transferidos por meio das duas primeiras parcelas, foi atestada pela Funasa, conforme relatam diversos pareceres técnicos constantes dos autos (peça 2, p. 14, 93-112, 152-153, 163-164, 191-194 e 198), enquanto que a regular execução financeira dessas parcelas está comprovada por meio das notas fiscais, cheques e extratos bancários (peça 2, p. 45 a 48). Cumpre salientar que o órgão concedente aprovou integralmente a prestação de contas referente ao primeiro e ao segundo repasses, conforme documento à peça 1, p. 186.

10. Diante disso e do fato de que a terceira parcela do convênio foi repassada somente no ano de 2009, quando o ex-gestor municipal signatário do ajuste, Jorge Ney Mota Bandeira, não mais ocupava o cargo de prefeito, considera-se correto o entendimento da unidade técnica no sentido de que o referido ex-prefeito não deve ser responsabilizado pelo fato de o objeto do ajuste não ter entrado em funcionamento, não beneficiando, dessa forma, a população.

11. No entanto, no tocante ao ex-prefeito Lourêncio Silva de Moraes, entende-se que também não deve ser responsabilizado pelo débito apontado nos autos, uma vez que não deu causa à irregularidade que o fundamentou.

12. Conforme dito acima, a vigência do convênio foi prorrogada, diversas vezes, de ofício,

pela própria Funasa, em razão do atraso no repasse da última parcela, que se deu somente em 31/12/2009.

13. Esse atraso no repasse da última parcela não se deu em função de qualquer conduta do ex-prefeito Lourêncio Silva de Moraes, conforme demonstram os fatos relatados a seguir.

14. As ordens bancárias referentes às duas primeiras parcelas do ajuste, de R\$ 44.759,20 e R\$ 33.570,00, são de 2/7/2004 e 9/12/2004, respectivamente. De acordo com os documentos constantes da prestação de contas (peça 2, p. 21 a 88), os recursos foram integralmente geridos pelo ex-prefeito Jorge Ney Mota Bandeira, cujo mandato se findou em dezembro de 2004.

15. Em 20/10/2005, a Funasa notificou o ex-prefeito sucessor, Washington Luis Silva Plácido, informando que a prefeitura dispunha de convênio com parcelas a liberar, condicionada à apresentação e aprovação da prestação de contas referente aos recursos já transferidos (peça 2, p. 15).

16. A supramencionada notificação foi atendida pelo próprio gestor dos recursos, Jorge Ney Mota Bandeira, em 20/12/2005, com a apresentação da prestação de contas parcial (peça 2, p. 21 a 88).

17. Em 6/6/2006, a Funasa emitiu o parecer técnico concernente à execução física do objeto pactuado, atestando a execução de 70,27% do total dos recursos conveniados e recomendando a aprovação da prestação de contas parcial no tocante à execução física (peça 2, p. 95).

18. Quanto à execução financeira, em 30/6/2006, a Funasa emitiu o parecer financeiro 47/2006 (peça 2, p. 102-103), relatando as seguintes impropriedades na prestação de contas:

- a) nas notas fiscais apresentadas, não constavam o atesto de serviço;
- b) o processo licitatório não estava devidamente autuado, protocolado e numerado;
- c) pagamento de taxas bancárias no valor de R\$ 15,00;
- d) inexistência do parecer jurídico referente ao edital de licitação;
- e) não constava da documentação a identificação do representante da administração

designado para acompanhar e fiscalizar a obra.

19. Em face das impropriedades nos documentos atinentes à execução financeira, o ex-prefeito Washington Luis Silva Plácido foi notificado pela Funasa, em 10/7/2006, a fim de que regularizasse as pendências identificadas (peça 2, p. 106-108).

20. Mais uma vez, a notificação foi atendida pelo ex-prefeito gestor dos recursos, Jorge Ney Mota Bandeira, em 12/2/2007, encaminhando a documentação à peça 2, p. 115-121, que foi examinada pela Funasa **somente em 22/7/2009** (peça 2, p. 149), no que diz respeito à execução física, e em **24/8/2009** (peça 2, p. 152-154), quanto à execução financeira, aprovando as contas no exato valor transferido de R\$ 78.329,20.

21. Com a aprovação da prestação de contas parcial, foi repassada a terceira e última parcela do convênio, no valor de R\$ 33.570,00, em 31/12/2009, ou seja, seis anos após firmado o convênio e sete anos após a apresentação do plano de trabalho ao órgão concedente para aprovação (peça 1, p. 4-7).

22. Em 25/6/2010, a Funasa emitiu a notificação à peça 2, p. 160-161, endereçada ao ex-gestor municipal Lourêncio Silva de Moraes, solicitando a prestação de contas final do convênio. Tal notificação foi respondida pelo referido ex-prefeito, em 6/9/2010, da seguinte forma (peça 2, p. 167-168):

Ao ser notificado para apresentação da Prestação de Contas final por meio da Notificação supra, esta administração houve por bem situar-se da execução das obras, bem como das documentações pertinentes à execução, o que não foi possível devido não estarem sob a guarda dos arquivos da Prefeitura Municipal.

Contatei então a empresa construtora R. V. Construtora, vencedora do processo licitatório e fui informado que, devido ao tempo decorrido, a empresa não mais estaria interessada em dar continuidade à obra e, ainda, que havia feito o distrato do contrato com a administração anterior;

porém, tal documentação não foi disponibilizada.

Mandi fazer um levantamento dos custos para concluir a obra, o que se chegou a um valor aproximado de R\$ 70.000,00, o que se torna inviável para a municipalidade assumir essa responsabilidade, considerando o montante dos recursos envolvidos, sendo que a última parcela da Funasa foi de R\$ 33.570,00 (trinta e três mil, quinhentos e setenta reais).

No meio desse impasse, está a administração e a população carente da localidade. Assim sendo, venho solicitar de Vossa Senhoria o prazo de 30 (trinta) dias para um posicionamento mais consistente e um estudo mais aprofundado da situação, no que vai redundar fatalmente na devolução do recurso da terceira parcela ou na conclusão da obra. (destacou-se)

23. Como se pode notar, o ex-prefeito avisou à Funasa que a terceira parcela repassada não era mais suficiente para finalizar a obra.

24. A Funasa, no entanto, ao responder o ofício do município, por meio do despacho à peça 2, p. 169, se pronunciou apenas sobre o pedido de prorrogação de prazo, não fazendo, nessa oportunidade, qualquer menção à informação de que os recursos eram insuficientes para o término do objeto pactuado, em que pese a plausibilidade da alegação do ex-prefeito, diante do tempo transcorrido entre a formulação do plano de trabalho, que embasou o valor do convênio, e o repasse da terceira parcela.

25. Mais adiante, após a Funasa conceder nova prorrogação de prazo ao município (peça 2, p. 175), o ex-prefeito devolveu os recursos atinentes à terceira parcela, em 29/11/2010, informando à Funasa, conforme consta do ofício à peça 2, p. 175, que:

Cumpre-nos esclarecer que, inobstante a relevância do referido convênio, os valores pactuados, ainda no ano de 2003, hodiernamente, são insuficientes para execução da obra, eis que o material a ser utilizado, bem como o valor da mão de obra, ao longo de 07 (sete) anos sofreu reajustes consideráveis.

Destarte, infelizmente, **como não é possível aditar o valor do multicitado convênio, conforme fomos informados, outra alternativa não restou senão a devolução do recurso.** (destacou-se)

26. Pela leitura do trecho supratranscrito, depreende-se que a Funasa, de forma informal - já que não consta registro nos autos - informou ao ex-prefeito que não era possível aditar o valor atinente aos recursos federais da terceira parcela. Em face disso e da provável falta de recursos municipais para finalizar a obra, o ex-prefeito devolveu os recursos da terceira parcela à União.

27. Diante dessas circunstâncias - longo tempo transcorrido entre a formulação do plano de trabalho e o repasse da última parcela dos recursos, da insuficiência de recursos federais para terminar a obra e da ausência de recursos municipais para tanto -, não é razoável exigir de Lourêncio Silva de Moraes conduta diversa da adotada. Além disso, salienta-se que o ex-gestor municipal não deu causa ao atraso no repasse da última parcela do ajuste, uma vez que sempre respondeu aos ofícios da Funasa de forma diligente, conforme pode se verificar no relato dos fatos feito nos parágrafos anteriores deste parecer.

28. A propósito, a principal demora ocorrida na fase interna desta TCE decorreu do próprio órgão concedente que levou quase que dois anos e meio para analisar os documentos encaminhados por Jorge Ney Mota Bandeira e aprovar a prestação de contas parcial, conforme relatado no parágrafo vinte deste parecer.

29. Por essas razões, este representante do Ministério Público de Contas entende que o ex-gestor municipal Lourêncio Silva de Moraes também não deve ser responsabilizado pelo débito apurado nos autos e opina no sentido de que o presente processo seja arquivado, com fulcro no artigo 212 do Regimento Interno do TCU, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Opina-se, ainda, no sentido de o TCU recomendar à

Funasa verificar a viabilidade, juntamente com o município de Governador Edison Lobão/MA, de aditar o valor da terceira parcela do convênio em questão até o montante necessário para finalizar o seu objeto, a fim de não perder os recursos empregados até então.

Ministério Público, em 27 de dezembro de 2018.

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador