

**TC 020.914/2013-0.**

**Tipo:** tomada de contas especial.

**Unidade(s) Jurisdicionada(s):** Prefeitura Municipal de Coelho Neto – MA.

**Responsáveis:** Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) – ex-prefeito – gestão 2005-2008; Soliney de Sousa e Silva (CPF: 342.638.703-44) – ex-prefeito – gestão 2009-2012.

**Interessado(s):** Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

**Procuradores:** não há.

**Proposta:** preliminar (diligência).

## INTRODUÇÃO

1. São os autos acerca de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada intempestivamente pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão – Funasa/MA, em razão da inexecução parcial do objeto do Convênio 231/2006, celebrado com a Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA, tendo por objeto a execução de "Melhorias Sanitárias Domiciliares" naquela municipalidade, com vigência estipulada inicialmente para o período de 20/6/2006 a 20/5/2007, com prorrogações posteriores até 21/11/2010.

## HISTÓRICO

2. O ajuste aqui tratado teve origem no documento à peça 1, p. 65, assinado em 20/6/2006 e vinculando a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA em torno do objeto “Melhorias Sanitárias Domiciliares”.

3. Nos termos do mesmo documento, a vigência inicial estaria estabelecida no período compreendido entre 20/6/2006 e 20/5/2007. Aditivos à peça 1, p. 245, 269, 287, 303, 327 e 343 alteraram a vigência e, embora o extrato de consulta ao sistema Siafi, à peça 4, p. 1, conste o prazo final de vigência em 21/11/2010, o 7º Termo “de Ofício” de Prorrogação de Vigência, de 8/11/2010 e encontrado à peça 1, p. 343, fixou o término da vigência em 20/5/2011.

4. Quanto aos valores financeiros, o documento que formalizou a avença, citado no item 2 retro, estabeleceu a monta de R\$ 945.000,00. Desses, R\$ 900.000,00 seriam provenientes dos cofres federais e R\$ 45.000,00 seriam incorporados a título de contrapartida.

5. Dos valores a cargo da União, foi liberada a soma de R\$ 720.000,00, por intermédio das Ordens Bancárias – OB de números 2007OB905096 e 2007OB906773, cada uma no valor de R\$ 360.000,00, sendo a primeira datada de 19/4/2007 e a segunda 1/6/2007. Não ficou evidenciado nos autos o depósito da contrapartida.

6. Merece destaque o fato de o Convênio haver sido firmado em 20/6/2006, sobre o qual o Despacho de mesma data, localizado à peça 1, p. 63, manifestou-se pela completude e adequação, nos seguintes termos: “(...) todas as etapas necessárias a formalização do instrumento em apreço, foram cumpridas por todas as instâncias administrativa e jurídica desta Fundação.”. Apesar disso, O Ofício 105/2006, localizado à peça 1, p. 5, foi emitido pela Prefeitura Municipal de Coelho Neto

somente em 26/6/2006, com a missão de encaminhar a documentação e o projeto técnico para o objeto da avença.

7. Aparentemente tratando desta inconsistência procedimental, a Procuradoria-Geral federal expediu o Parecer 719, datado de 12/9/2006 e existente à peça 1, p. 97-111, onde opina pela possibilidade de convalidação de atos administrativos viciados e, em Análise Técnica materializada à peça 1, p. 127-137 e datada de 13/11/2006, fica evidenciada a reanálise dos aspectos formais da proposta.

8. Está materializado à peça 1, p. 181-183, o 1º Termo Aditivo ao Convênio 0231/06, assinado em 7/3/2007, com modificações no objeto da avença, especialmente quanto: “integrar ao Convênio original novo Plano de Trabalho, especialmente elaborado, após análise das áreas técnicas da FUNASA, o qual faz parte integrante deste instrumento, independentemente de transcrição, bem como alterar o Quadro II - Informações Gerais do Convênio, quanto ao valor do conveniente e/ou da concedente.”

9. Destaque-se que consta dos autos dois fragmentos de documento intitulado Plano de Trabalho, o primeiro está localizado à peça 1, p. 7-11 e o segundo à peça 1, p. 149-153. Nos dois casos, trata-se de documento incompleto, sem data e local de assinatura e apresentando os mesmos valores o objeto de contratação.

10. O Ofício 1325 SEAPC/COPON/CGCON, de 5/6/2007 e encontrado à peça 1, p. 223, teve o condão de notificar o responsável sobre a necessidade de encaminhamento da prestação de contas, com vistas à liberação da segunda parcela de recursos, embora o extrato de consulta ao Siafi à peça 4, p. 2, dê conta da liberação da segunda parcela em 1/6/2007, ou seja, antes da emissão do referido ofício.

11. Passados trinta dias do final da vigência inicialmente prevista e não constatada qualquer providência quanto à prestação de contas pendente, o ‘2º Termo Aditivo “De Ofício” de Prorrogação de Vigência’ foi assinado em 20/6/2007, tendo como justificativa o “Tempo de atraso no Pagamento em 346 dias”, conforme se verifica à peça 1, p. 245. Tal documento alterou a vigência para 31/5/2008.

12. Já próximo de superar o novo prazo de vigência, o Ofício 098/2008, emitido pela Prefeitura Municipal de Coelho Neto em 2/5/2008 e encontrado à peça 1, p. 347, teve a missão de encaminhar a documentação referente à primeira parcela de recursos, providência pendente desde 5/6/2007, nos termos do item 9 desta.

13. Com base no mesmo argumento, ou seja, “Tempo de atraso no Pagamento em 364 dias.”, foi assinado o ‘3º Termo Aditivo “De Ofício” de Prorrogação de Vigência’, com data de 30/5/2008 e consubstanciado à peça 1, p. 269, desta feita levando o prazo final para 30/5/2009.

14. Em 4/8/2008 foi expedido o Relatório de Visita Técnica, localizado à peça 2, p. 62-64, onde estão consignadas informações de absoluta regularidade na execução da avença, ficando a exceção a cargo da falta do diário de obras. O mesmo documento conclui pela execução de 48,83% do objeto pactuado, sendo 105 MSD (Melhorias Sanitárias Domiciliares) já em pleno funcionamento e 107 MSD prontas, porém aguardando providências de interligação ao sistema de esgoto que estaria em construção. Consta Parecer Técnico Parcial à peça 1, p. 66, que limitou-se a repetir textualmente o já demonstrado pelo documento citado no início do parágrafo.

15. Análise mais apurada foi levada a efeito pelo Parecer Financeiro 102/2008 e seus anexos, existentes à peça 2, p. 84-90, evidenciando a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) emissão de documento fiscal em valor superior ao pagamento efetuado;
- b) não aplicação da contrapartida;
- c) ausência de detalhamento dos serviços executados;

- d) preenchimento incorreto dos demonstrativos financeiros;
- e) fuga à modalidade de licitação;
- f) falta de paridade entre a execução física e a financeira.

16. O gestor municipal foi cientificado por força da Notificação 1197 EAAPC/GAB/COREMA/FUNASA, de 8/9/2008, com prazo de 30 dias para regularizar as pendências. Nos termos do Aviso de Recebimento – AR, à peça 2, p. 158, o responsável recebeu a notificação em 12/9/2008.

17. Em resposta, a Prefeitura encaminhou os esclarecimentos constantes do Ofício 156, de 10/10/2008 e localizado à peça 2, p. 98, em que informa sobre a internalização futura da contrapartida, o encaminhamento de documentação complementar e esclarece que a nota fiscal emitida com valor a maior foi paga em duas parcelas, em razão de percentual de medição da obra.

18. Quanto à falta de paridade entre a execução das obras e a liberação dos recursos, consta documento à peça 1, p. 281, datado de 16/10/2008, por intermédio do qual a Coordenação Regional da Funasa no Maranhão afirma que: “(...) verificou-se *in loco* o percentual físico de 48,83% da obra realizado, encontrando-se, portanto, em condição de serem liberados os recursos referentes à 3a parcela pactuada, uma vez que encontra-se em compatibilidade com o cronograma físico aprovado.”.

19. De acordo com o Parecer Financeiro 019/2009, expresso à peça 2, p. 150-154 e datado de 21/1/2009, até aquela data não havia a comprovação de depósito dos recursos de contrapartida por parte do conveniente, o que justificou a negativa de parecer conclusivo, providência que seria adotada após a notificação do responsável e regularização da falha.

20. Nesse sentido foi expedida a Notificação 120 CONV/GAB/COREMA/FUNASA, datada de 23/1/2009 e encontrada à peça 2, p. 156, com ciência em 27/1/2009, nos termos do AR à peça 2, p. 158.

21. A unidade regional da Funasa foi alertada pelo Memorando 894/COCEC/CGCON, existente à peça 1, p. 283 e com data de 21/5/2009, sobre a necessidade de adotar providências em caráter prioritário para a regularização de pendências no Relatório Técnico e no processo de prestação de contas do convênio em tela.

22. Em reanálise do processo, levado a efeito pelo Parecer Financeiro 37/2010, materializado à peça 2, p. 160 e datado de 11/3/2010, concluiu-se serem graves as irregularidades constantes dos autos e pela necessidade de devolução aos cofres públicos das importâncias aplicadas irregularmente ao amparo do convênio.

23. Por intermédio da Portaria 109, de 2/3/2011 e localizada à peça 1, p. 3, foi instaurada a TCE e designado servidor para conduzir o processo.

24. Houve tentativa de notificar o responsável sobre a instauração da TCE por via da Notificação 01/2011/TCE, consubstanciada à peça 2, p. 168 e com data de 5/4/2011, porém esta não logrou êxito em localizar o paradeiro do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar, conforme se observa do AR à peça 2, p. 176. Tal notificação foi realizada por Edital, publicado no Diário Oficial da União – DOU, de 28/4/2011, nos termos de cópia à peça 2, p. 178.

25. Novo parecer foi elaborado no bojo do processo da TCE, desta vez o Parecer Financeiro 137/2011, expedido em 24/10/2011 e materializado à peça 2, p. 219-223. O expediente traz tabela confusa que, pelo afirmado, buscaria readequar o valor do débito, em obediência aos termos do Acórdão 1.209/2007-TCU-1ª Câmara, agora estabelecendo o valor do débito em R\$ 368.424,00 e aprovação parcial das contas, no montante de R\$ 351.576,00.

26. O Relatório 002/2012/TCE, emitido pelo tomador de contas em 1/2/2012 e existente à peça 2, p. 231-241, repisa as irregularidades já apontadas e concorda com o parecer citado no item

precedente, concluindo por um débito, atualizado até 26/10/2011, no valor de R\$ 766.335,10, a ser imputado ao Sr. Carlos Magno Duque Bacelar.

27. A Controladoria-Geral da União – CGU, analisou a questão por intermédio de seu Relatório de Auditoria 549/2013, datado de 3/5/2013 e materializado à peça 2, p. 269-271. De forma geral, revisita as constatações já comentadas e conclui pelo débito nos mesmos moldes do propugnado no parágrafo retro. O Certificado de Auditoria de mesmo número, consistente à peça 2, p. 273 e emitido em 7/5/2013, atestou a IRREGULARIDADE das contas do responsável. Consta Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno à peça 2, p. 274, com data de 9/5/2013, com o mesmo atestado.

28. O ilustre Ministro de Estado da Saúde, Sr. Alexandre Rocha Santos Padilha, por via do Pronunciamento Ministerial à peça 2, p. 275, atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.

### **EXAME TÉCNICO**

29. Este exame tem como fundamento a legislação e a jurisprudência aplicadas ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado, os pontos relativos às providências adotadas e, eventualmente, a adotar por parte dos jurisdicionados e demais envolvidos no processo.

30. Conforme ficou evidenciado no histórico acima, Convênio 231/2006 foi celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA, tendo por objeto a execução de "Melhorias Sanitárias Domiciliares" naquela municipalidade. Os recursos previstos foram de R\$ 945.000,00, tendo sido liberados R\$ 720.000,00, na forma do item 4 retro, sem identificação dos recursos de contrapartida.

31. Houve apenas uma prestação de contas parcial no bojo do processo e, após várias análises e reanálises, a concedente chegou à conclusão de aprovação parcial dessas contas, no valor de R\$ 351.576,00, consoante item 24 desta. Pelo exposto, está configurado dano ao erário, restando, no entanto quantificá-lo adequadamente, uma vez que os extratos acostados entre a peça 1, p. 359 e peça 2, p. 40, estão incompletos e não é possível concluir quanto a eventual saldo remanescente em conta corrente ou de investimento ou quanto à destinação dada aos recursos não tratados nos autos, informação essencial para a correta quantificação do débito.

32. Quanto à qualificação dos responsáveis, chama a atenção o fato de o Sr. Soliney de Sousa e Silva, prefeito sucessor ao Sr. Carlos Margno, apesar de ser destinatário da Notificação 120 CONV/GAB/COREMA/FUNASA, de 23/1/2009 (peça 2, p. 156), não ter sido mencionado como coresponsável nos autos. É bom ter em mente que este foi informado sobre os quatro aditivos de prorrogação de prazos, existentes à peça 1, p. 287, 303, 327 e 345, todos ocorridos durante a vigência de seu mandato, no entanto, o gestor não foi questionado quanto à necessidade de apresentar a prestação de contas do convênio e nem figurou como responsável, conforme determina a Súmula TCU 230, segue teor:

“Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.” (Súmula TCU 230).

33. De acordo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes à totalidade dos recursos federais recebidos, mesmo quando parte da execução tenha ocorrido durante o mandato do antecessor (Acórdãos 4.397/2009 - TCU - 1ª Câmara, 6.572/2009 - TCU - 2ª Câmara, 1.737/2008 - TCU - 2ª Câmara, 3.231/2008 - TCU - 1ª Câmara, 3.102/2008 - TCU - 2ª Câmara, 1.233/2007 - TCU - 2ª Câmara e 802/2008 - TCU - 2ª Câmara).

34. Este entendimento funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrar na titularidade do cargo à época do vencimento do prazo fixado para tal, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou receptor dos recursos.

35. No processo sob análise, em que a vigência do convênio se estende pela gestão de dois prefeitos, a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas é, portanto do Sr. Soliney de Sousa e Silva. Quanto à responsabilidade pela execução, como há gestores distintos, a responsabilidade pela comprovação da aplicação dos recursos fica adstrita ao período de gestão de cada um deles.

36. Nesse caso, cabe a citação do sucessor pela não apresentação da prestação de contas no prazo estabelecido e pela não comprovação da aplicação dos recursos, limitada aos recursos por ele geridos, conjuntamente com a citação do prefeito antecessor pela não comprovação da aplicação dos recursos repassados durante a sua gestão.

37. Outro ponto ainda nebuloso no processo diz respeito à destinação dos recursos que não fizeram parte da prestação de contas parcial, analisada pela Funasa. Não ficou claro se os recursos foram sacados da conta específica do convênio ou encontram-se ali depositados à disposição dos gestores.

38. Nesse ponto, cabe diligenciar a Prefeitura Municipal de Coelho Neto, na pessoa de seu atual gestor, para que preste esclarecimentos sobre a situação atual da conta, bem como sobre eventual destinação dada aos recursos ali depositados.

39. Em outra ponta, é adequado diligenciar o Banco do Brasil para que forneça os extratos completos da conta de movimentação dos recursos, de modo a evidenciar eventual saldo remanescente e confrontar os registros com as informações prestadas por força do item precedente e os demais documentos existentes no processo.

## CONCLUSÃO

40. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, os responsáveis não conseguiram demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos a eles confiados, a uma por não apresentar documentação relativa às prestações de contas e, a duas, pelo fato de parte da documentação encaminhada haver sido considerada inadequada e insuficiente pela concedente, firma-nos o entendimento quanto à não comprovação da boa e regular aplicação das verbas repassadas por força do Convênio 231/2006, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA e a Funasa, tendo por objeto a execução de "Melhorias Sanitárias Domiciliares" naquela municipalidade.

41. Tendo em vista a necessidade de maiores informações sobre a movimentação financeira dos recursos depositados na conta específica do convênio, bem como sobre eventual destinação destes recursos por aquela entidade municipal, cabe diligenciar a Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA e o Banco do Brasil, para que prestem esclarecimento complementares.

42. Além disso, deve ser incluído no rol de responsáveis deste processo o nome do Sr. Soliney de Sousa e Silva, por força da Súmula TCU 230, uma vez que o prazo de execução do convênio alcançou seu mandato e este não apresentou as prestações de contas devidas e nem demonstrou haver adotado medidas judiciais cabíveis.

43. Assim, devem ser citados o Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) – ex-prefeito – gestão 2005-2008, pela não comprovação da aplicação dos recursos por ele geridos até o término do seu mandato, e o Sr. Soliney de Sousa e Silva (CPF: 342.638.703-44) – ex-prefeito – gestão 2009-2012, tanto pela omissão na prestação de contas quanto pela não comprovação da aplicação dos recursos descentralizados pelo órgão repassador ou eventualmente utilizados durante a sua gestão. Considerando que não está definido o valor do débito a ser imputado, estas citações devem aguardar o resultado das diligências a que se referem os itens precedentes.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) ajustar o rol de responsáveis do processo de modo a incluir o Sr. Soliney de Sousa e Silva (CPF: 342.638.703-44) – ex-prefeito – gestão 2009-2012, por força da Súmula TCU 230, uma vez que o prazo de execução do convênio alcançou seu mandato e este não apresentou as prestações de contas devidas e nem demonstrou haver adotado medidas judiciais cabíveis;

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Banco do Brasil, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, preste esclarecimentos sobre a movimentação dos recursos na conta corrente 18.777-1 P M DE COELHO NETO – SAA, mantida junto à agência 1045-6 – COELHO NETO, contemplando, necessariamente os seguintes documentos:

b.1.) informações sobre a situação atual da conta, saldo atual e sobre a existência de eventual pedido de encerramento ou bloqueio de valores ali depositados e/ou transferidos para aplicações financeiras;

b.2.) extrato completo da conta corrente, bem como de aplicações financeiras vinculadas, compreendendo o período desde sua abertura até a última movimentação ocorrida;

b.3.) cópia de comprovantes da movimentação financeira da conta, tais como: cheques, recibos, ordens bancárias, ordens de pagamento, transferências, saques, aplicações, resgates e qualquer outro documento que tenha legitimado o movimentação ou a utilização dos recursos ali depositados.

c) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA, na pessoa de seu atual gestor, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, preste esclarecimentos sobre a movimentação dos recursos na conta corrente 18.777-1 P M DE COELHO NETO – SAA, mantida junto à agência 1045-6 – COELHO NETO, contemplando, necessariamente os seguintes documentos:

c.1.) informações sobre a situação atual da conta, saldo atual e sobre eventual encaminhamento dado aos recursos ali mantidos e/ou transferidos para aplicações financeiras;

c.2.) existência, ou não, de documentação pertinente à prestação de contas do Convênio 231/2006, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA, tendo por objeto a execução de "Melhorias Sanitárias Domiciliares" naquela municipalidade;

c.3.) na falta da documentação citada no item c.2, comprovação de que o município tenha adotado as medidas judiciais cabíveis para responsabilização dos gestores omissos e com vistas ao ressarcimento ao erário, nos termos da Súmula TCU 230.

SECEX-MA, 13/8/2013.

*(Assinado Eletronicamente)*

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5