

Processo TC-021.861/2014-5 (com 17 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se da tomada de contas especial de responsabilidade do sr. Carlos Magno Duque Bacelar, ex-prefeito de Coelho Neto/MA, instaurada em decorrência da não aprovação da prestação de contas atinente ao Convênio 07.93.06.0210/00 (Siafi 578004), celebrado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e a referida municipalidade, em 26.12.2006, com vistas à recuperação de estradas vicinais e à implantação de sistemas de abastecimento d'água na zona rural, nos termos do plano de trabalho aprovado (peças 1, pp. 8/12 e 14/32, e 2, pp. 132/6).

O ajuste foi firmado no valor total de R\$ 1.052.632,00 (concedente: R\$ 1.000.000,00, conveniente: R\$ 52.632,00) e, após diversas prorrogações, teve vigência no período de 26.12.2006 a 25.12.2008, com prazo para prestar contas até 23.2.2009 (peças 1, p. 32, e 2, pp. 164/226 e 395).

Em 12.7.2007, por meio do 2º Termo Aditivo, a contrapartida municipal foi aumentada em R\$ 100.012,59 (peça 1, pp. 48/52).

Os recursos federais foram transferidos mediante parcela única (2007OB901409, de 30.10.2007) e creditados na conta específica 18.787-9 no dia 1º.11.2007 (peça 1, pp. 34, 60 e 74).

Em 16.6.2009 (peça 2, p. 78), o responsável apresentou a prestação de contas (R\$ 1.146.503,33, peça 1, pp. 64/398), incluindo, entre outros elementos, Relatório de Execução Físico-Financeira (peça 1, p. 66), Termo de Aceitação Definitiva da Obra (peça 1, p. 72), extratos (peça 1, pp. 74/142), comprovantes de transferências bancárias em favor da empresa Convap Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (peça 1, pp. 144/66, 200/4, 220/30, 246/62, 282, 322/4, 334, 342/6 e 366/76), recibos e notas fiscais emitidas pela Convap (peça 1, pp. 182, 198, 212, 238, 274, 290, 308, 320, 348 e 382).

Após diligências (peça 2, pp. 280/6), o Relatório de TCE, de 1º.1.2010, apontou débito no montante de R\$ 25.000,00 (licenciamento ambiental) e várias pendências (peça 1, pp. 4 e 10).

Mediante fiscalização *in loco* realizada em 8.6.2010 (peça 2, pp. 38/76), a Codevasf verificou o que segue:

a) a quantia referente à meta 2 do plano de trabalho deve ser devolvida em sua totalidade, isto é, R\$ 25.000,00;

b) os objetivos do convênio foram alcançados (valor total executado: R\$ 1.125.287,59), tendo em vista que *“os beneficiários a que se destinava o abastecimento de água foram atendidos, bem como as localidades previstas no projeto têm agora acesso garantido pelas estradas vicinais recuperadas”*.

A Nota Técnica 10/2010, de 10.6.2010, destacou o seguinte (peça 2, pp. 78/80):

“3.1. Em visitas iniciais para acompanhamento da execução do objeto conveniado, verificou-se a divergência entre o projeto aprovado pela Codevasf e o efetivamente executado em campo. Tais divergências foram corrigidas e/ou justificadas com a apresentação do projeto executivo, meta 01 do Plano de Trabalho, e aprovadas pelo 7.º

Termo Aditivo ao convênio. Entendemos que, dessa forma, a execução do objeto conveniado atendeu seu objetivo principal de prover abastecimento de água e possibilidade de locomoção em diversas localidades do interior do município de Coelho Neto-MA.

3.2. O projeto executivo, meta 01 do Plano de Trabalho, foi apresentado em 03 de julho de 2008. Entendemos que o produto apresentado contempla os ‘elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, portanto, atende ao disposto no art. 6.º, X, da Lei n.º 8.666/1993.

3.3. Foi apresentada somente a licença ambiental de instalação, n.º 152/2008, para execução dos trechos de recuperação de estradas vicinais, e autorização de construção de poço tubular profundo, n.º 002/2008, para os poços a serem perfurados. Entendemos que a meta 02 do Plano de Trabalho, Licenciamento Ambiental, não se resume a esses dois documentos, devendo constar ainda os estudos de impacto ambiental, além das licenças ambientais de instalação e operação para todas as obras conveniadas. Portanto, deve ser recolhido da conveniente o valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), referente à meta 02 do Plano de Trabalho.

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista a análise realizada, é de nosso entendimento que a não execução da meta 02 do Plano de Trabalho, Licenciamento Ambiental, implica ressarcimento ao erário no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), aplicadas as devidas correções financeiras.”

No Relatório de TCE 3/2010, de 28.9.2010 (peça 2, pp. 120/6), cuja glosa também foi de R\$ 25.000,00, apontou-se *“meta não cumprida e pendências documentais na análise financeira”*.

Em outubro/2010, a Auditoria Interna restituiu o processo à 7ª Superintendência Regional da Codevasf (peça 2, pp. 292/4), que promoveu nova diligência junto ao sr. Carlos Magno Duque Bacelar, em 6.8.2013, tendo em vista as seguintes impropriedades na execução física e pendências referentes à execução financeira (peça 2, pp. 298/300, 306/16 e 354):

- Ausência dos estudos de impacto ambiental, licenças ambientais de instalação e de operação de todas as obras, totalizando R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais);
- Apresentar Nota Fiscal 432, referente ao projeto executivo;
- Apresentar o Demonstrativo de Execução da Receita e Despesa e a Relação de Pagamentos;
- Substituir o Relatório de Execução Físico-financeira;
- Apresentar cópia do Termo de Adjudicação e Homologação e cópia do contrato com a empresa vencedora da licitação;
- Comprovar o depósito integral da contrapartida;
- Efetuar a devolução dos valores remanescentes em conta corrente através de GRU (Guia de Recolhimento da União);
- Fazer constar o atesto e o número do convênio em todas as notas fiscais.”

No expediente de 8.11.2013, a Codevasf ressaltou o que segue (peça 2, pp. 346/52):

“1. Através da Nota Técnica 10/2010 (fls. 239-240), o fiscal do convênio atesta que todas as divergências entre o projeto aprovado e o efetivamente executado foram corrigidas e/ou justificadas, ‘que o objeto conveniado atendeu seu objetivo principal de prover abastecimento de água e possibilidade de locomoção em diversas localidades do

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

interior do município'; e, em relação ao projeto executivo apresentado, 'o mesmo contempla os elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes [...]'. Em sua conclusão, o fiscal quantifica o valor de R\$ 25.000,00, a ser ressarcido ao erário, referente à não execução da meta 02 do Plano de Trabalho, Licenciamento Ambiental.

2. No que se refere à execução financeira:

a) o Município de Coelho Neto cumpriu com R\$ 91.675,10 dos R\$ 152.644,59 previstos no Plano de Trabalho a título de contrapartida;

b) foram apresentadas notas fiscais, emitidas pela empresa contratada CONVAP Construtora Vale do Itapecuru Ltda., no valor total de R\$ 1.116.503,33;

c) foram apresentados comprovantes de depósito na conta da empresa no valor total de R\$ 1.077.828,23, apesar de as saídas da conta do convênio totalizarem R\$ 1.146.503,33, resultando em uma diferença de R\$ 68.675,10;

d) o saldo remanescente do convênio, no valor de R\$ 94,48, não foi devolvido.

3. Segundo nosso entendimento, o valor total do dano erário resulta em R\$ 144.831,16 (cento e quarenta e quatro mil, oitocentos e trinta e um reais e dezesseis centavos), conforme demonstrado abaixo:

Natureza do Dano	Descrição	Valor
Execução Física	Meta 02, reprovada pelo fiscal	R\$ 25.000,00
Execução Financeira	Diferença entre as saídas da conta do convênio (R\$ 1.146.503,33) e os valores efetivamente creditados na conta da empresa contratada (R\$ 1.077.828,23)	R\$ 68.675,10
Execução Financeira	Saldo remanescente não devolvido	R\$ 94,48
Execução Financeira*	Contrapartida proporcional não cumprida pela conveniente	R\$ 51.061,58*
Total		R\$ 144.831,16

*Demonstrativo de Cálculo da Contrapartida Proporcional:

Valores Pactuados		
Repasse	Contrapartida	Total
86,75701%	13,24299%	100,00%
R\$ 1.000.000,00	R\$ 152.644,59	R\$ 1.152.644,59

Cálculo da Contrapartida Proporcional	
Contrapartida Proporcional	Total Efetivamente Pago
13,24299%	100,00%
R\$ 142.736,68	R\$ 1.077.828,23

Valor a Devolver		
Contrapartida Proporcional (A)	Valor Depositado (B)	Diferença (A-B)
R\$ 142.736,68	R\$ 91.675,10	R\$ 51.061,58

Diante dos fatos acima relatados, sugerimos:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

- a) aprovação de R\$ 855.168,84 (oitocentos e cinquenta e cinco mil, cento e sessenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), resultantes da diferença entre o valor do repasse e o valor do dano quantificado no item 3, e considerando ainda o parecer do fiscal, que atesta a execução física da obra e o alcance dos objetivos do convênio;
- b) manutenção de R\$ 144.831,16 na situação de inadimplência suspensa, e responsabilização, pela devolução do valor, do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar, gestor do município no período 2005-2008. (...)"

Nesse contexto, o Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial 1/2014 apontou débito no valor original de R\$ 144.831,16 (peça 2, pp. 380/8).

O Relatório/Certificado de Auditoria SFC/CGU/PR 982/2014 acompanhou as conclusões da entidade concedente (peça 2, pp. 403/8).

No âmbito desta Corte, após instrução preliminar (peças 4/5) e obtenção de cópia dos cheques/documentos de débito da conta específica junto ao Banco do Brasil (peças 6/8), a citação do sr. Carlos Magno Duque Bacelar, pelo valor integral repassado (R\$ 1.000.000,00), apontou os seguintes fatos controvertidos (peças 13/5):

- “a) ausência de nexo de causalidade constatada entre os cheques nominativos utilizados para pagamento da CONVAP e o registro na prestação de contas, onde ficou assente que os pagamentos feitos à dita firma foram efetivados mediante transferências da prefeitura a uma conta da CONVAP na Caixa Econômica Federal. Portanto, se os cheques eram nominais a essa firma e só poderiam ser sacados por ela, conclui-se que as transferências em comento decorreram de outra fonte diferente da conta corrente do ajuste;
- b) extenso lapso temporal não justificado entre as datas de emissão das notas fiscais 558 e 539, 548, 552 e 551 (14/01/2008, 14/01/2008, 12/02/2008, 21/02/2008 e 21/02/2008, respectivamente) e o crédito do recurso federal na conta do convênio, que ocorreu desde 1º/11/2007 (peça 1, p. 74);
- c) fragmentação não justificada de supostos pagamentos (no caso das notas fiscais 538, 539, 551 e 665), ante a emissão de mais de uma transferência para cada nota fiscal;
- d) ocorrência em que um cheque supostamente dá suporte a mais de uma transferência e, por conseguinte, a mais de uma nota fiscal. Esse é o caso do cheque 850068;
- e) ocorrência em que um cheque supostamente dá suporte a duas transferências, em montante insuficiente para a quitação de uma nota fiscal, necessitando ser complementado com um cheque do qual não há comprovante de transferência em valor correspondente. É o caso do cheque 850080, complementado pelo cheque 850082, para totalizar o valor da nota fiscal 665;
- f) relativamente aos cheques 850078, de 30/12/2008, no valor de R\$ 31.671,83; 850062, de 10/12/2007, no valor de R\$ 30.000,00; e 850082, de 30/12/2008, no valor de 7.003,27, que não compuseram o montante teoricamente transferido à CONVAP – Construtora Vale do Itapecuru Ltda., tem-se ainda as seguintes situações:
- f1) Quanto ao cheque 850082, de R\$ 7.003,27, como já expresso no item 11, foi emitido nominativo à firma citada. Somado ao valor comprovadamente transferido à CONVAP (R\$ 1.077.828,23), totaliza de R\$ 1.084.831,50, que corresponde ao montante das notas fiscais emitidas pela dita empresa (ver demonstração comparativa da movimentação financeira e das notas fiscais na peça 9);
- f2) Quanto ao cheque 850078, no valor de R\$ 31.671,83, foi igualmente emitido nominativo à firma citada, mas neste caso não há correspondente documento de despesa (nota fiscal) e nem comprovante de transferência bancária à firma CONVAP;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

g) no caso do cheque 850062, no valor de R\$ 30.000,00, embora o nome do beneficiário esteja parcialmente ilegível, dá para perceber que pelo texto não se trata da firma CONVAP, além de que consta no verso do documento número de conta e agência na qual o referido valor teria sido creditado, fato este que configurou exceção na rotina empreendida para pagamento à conta do ajuste. Ademais, também neste caso não consta documentação de despesa (nota fiscal) correspondente e nem comprovante de transferência bancária à firma CONVAP.”

Os fundamentos de fato e de direito apontados no ofício citatório estão descritos no documento da Unidade Regional de Contabilidade da Codevasf – 7ª SR (peça 2, pp. 346/52) e na instrução da Secex/MA à peça 11.

Por pertinente, merece destaque o seguinte excerto da derradeira manifestação da unidade técnica (peça 16):

“22. Referente à composição do débito a ser imputado, a despeito dos registros feitos na instrução à peça 11, onde constam ponderações referentes aos elementos balizadores da constituição da presente TCE, segue-se o entendimento exposto nos itens seguintes da mesma instrução, dos quais se extrai que a responsabilização do responsável deve ocorrer com base no total repassado por meio do Convênio 07.93.06.0210/00, Siafi 578004, conforme segue:

‘20. Não obstante, no que tange à movimentação dos recursos, os documentos juntados na prestação de contas somados àqueles remetidos pelo Banco do Brasil apontam para a ocorrência de pagamento duplicado, isso porque, além dos cheques emitidos à firma CONVAP (que só poderiam ser sacados pela mesma), também constam transferências feitas pela própria prefeitura à dita firma, as quais não guardam nexos de causalidade com os recursos da conta corrente específica do ajuste. Ou seja: a prefeitura não poderia ter utilizado os recursos da conta do convênio para essas transferências, pois já havia lançado mão dos mesmos por meio de cheques nominativos à firma CONVAP e só esta poderia utilizá-los. Portanto, a ausência de nexos de causalidade se dá devido ao fato de que a prestação de contas demonstra que os pagamentos à firma foram feitos pelas transferências e não pelos cheques. Logo, não há correlação direta entre os cheques sacados da conta do convênio e o objeto do dito ajuste.

21. A esse respeito, o TCU tem entendido que, quando os atos praticados impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeado com recursos públicos, fica prejudicada a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3384/2011-TCU-2ª Câmara, 2831/2009-TCU-2ª Câmara, 1298/2008-TCU-2ª Câmara, 1385/2008-TCU/Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1099/2007-TCU-2ª Câmara, 3455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

(...)

23. No caso em espécie, o nexos de causalidade a ser demonstrado pelo responsável diz respeito à totalidade dos recursos transferidos pela União, mas sacados por meio de cheques nominativos à CONVAP, que por isso não poderiam ser sacados pela própria prefeitura e, assim, fundamentar os pagamentos (transferências em nome da prefeitura para a CONVAP) demonstrados na prestação de contas.

24. Além da ausência de nexo de causalidade constatada nos pagamentos efetuados, persistem as ocorrências registradas como motivadoras da instauração da presente tomada de contas especial, conforme registradas no item 19 da presente instrução. No entanto, para fins de citação, deve ser considerado o total das transferências federais à conta do ajuste, pelas razões já expostas no item anterior, sem prejuízo de que o responsável responda pelos indícios de irregularidade anotados no citado item 19 desta instrução, que igualmente devem fundamentar a citação.””

Nesse cenário, a proposição da Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA é no sentido de o TCU (peças 16/7):

“a) considerar revel [peças 13/5], para todos os fins, o Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) – ex-prefeito de Coelho Neto/MA – gestão 2005-2008 [peças 1, p. 46, e 2, p. 401], dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) – ex-prefeito de Coelho Neto/MA – gestão 2005-2008, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da ocorrência registrada no item 25 desta instrução, relacionada à execução do Convênio 07.93.06.0210/00, Siafi 578004;

b1.) quantificação do débito:

Data	Valor (R\$)
1º/11/2007	1.000.000,00

Valor atualizado em 23/11/2015: 2.467.684,38 (peça 10)

c) aplicar ao sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) – ex-prefeito de Coelho Neto/MA – gestão 2005-2008, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) caso solicitado, autorizar o pagamento da dívida do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;
e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;
f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

II

Merece prosperar, no essencial, o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

De fato, a situação é *sui generis*, pois, sem explicação aparente, o sr. Carlos Magno fez uso de cheques nominativos à Convap, devidamente descontados da conta específica (total: R\$ 1.146.503,33, conta corrente do município: 18.787-9, extratos à peça 1, pp. 74/142), e de transferências bancárias também em favor da Convap (R\$ 1.077.828,23, conta corrente do município: 1977, peça 1, pp. 144/6, 204, 220, 230, 246, 252, 258, 282, 322, 342, 366 e 376) para custear os dispêndios feitos no âmbito do convênio ora em análise, havendo, pois, uma possível duplicidade de pagamentos.

O Ministério Público de Contas chega a cogitar que os cheques nominativos poderiam ter sido “convertidos em dinheiro” na própria agência 1045 (Banco do Brasil), pois não há endosso nos títulos de crédito, e assim poderiam ter dado lastro às transferências para a conta da Convap na Caixa Econômica Federal.

Contudo, essa hipótese não se sustenta, considerando que as transferências bancárias para a Convap foram todas feitas a partir da conta corrente 1977 (peça 1, pp. 144/6, 204, 220, 230, 246, 252, 258, 282, 322, 342, 366 e 376), ou seja, de conta que não era a específica.

A Convap, portanto, ao que parece, beneficiou-se duas vezes: por meio dos cheques e por meio das transferências. Os quadros demonstrativos às peças 9 e 16 (itens 18/20), todos elaborados pela unidade técnica, bem ilustram o cenário completamente atípico, retratando, de forma didática, os cheques, as transferências e as notas fiscais.

Regularmente citado (peças 13/5), o sr. Carlos Magno não compareceu aos autos, de modo que, em face da inconsistência grave na movimentação financeira, colocando sob suspeita a fidedignidade das transações efetuadas pelo município, não há como reconhecer a boa e regular aplicação dos recursos.

Também subsistem, à vista do que consta dos autos, as demais ocorrências objeto da citação do responsável.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição da Secex/MA (peças 16/7), sugerindo apenas que, na proposta de encaminhamento à peça 16, item 30, alínea “d”, seja excluída, por falta de amparo legal, a previsão de acréscimo de juros de mora sobre o valor do recolhimento parcelado da multa, considerando que, a teor do disposto na Lei 8.443/1992:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

“Art. 59. O débito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União nos termos do art. 57 desta Lei, quando pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento.”

Brasília, em 3 de junho de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador