



TC 033.872/2015-5

**Tipo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Rosário/MA.

**Responsáveis:** Ivaldo Antônio Cavalcante, CPF 124.768.383-49; e Marconi Bimba Carvalho de Aquino, CPF 104.230.603-68.

**Interessado:** Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão – FUNASA/Ministério da Saúde

**Proposta:** Citação.

## I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão/Ministério da Saúde, em desfavor do Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante (gestão 2005-2008) e do Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino (gestão 2009-2012), ex-prefeitos municipais de Rosário/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos referentes ao Convênio nº 1841/2006/Registro Siafi 562198, celebrado com o Município de Rosário/MA, tendo por objeto a implantação de Sistema de Melhorias Sanitárias Domiciliares, com a construção de 552 módulos sanitários (compostos de vaso sanitário, lavatório, banheiro, fossa séptica, sumidouro e reservatório de 310 litros apoiado sobre base de concreto armado), nos povoados São Simão (180 módulos) e Nambuaçu de Baixo (53 módulos) e no bairro Cidade Nova (319 módulos), conforme Plano de Trabalho inserto à p. 13-25 da peça 1, com prazo estipulado de 29/06/2006 a 26/01/2014, nos moldes do Segundo ao Décimo Terceiro Termo Aditivo “de ofício” que prorrogaram a sua vigência por atraso na liberação dos recursos (p. 321, 363 e 379 da peça 1 e p. 43, 53, 95, 113, 133, 207, 215, 303 e 383 da peça 2).

## II. HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido Convênio foram orçados no valor total de R\$ 1.619.021,25, com a seguinte composição: R\$ 77.096,25 de contrapartida do convenente; e R\$ 1.541.925,00 à conta da Concedente, liberados mediante as Ordens Bancárias listadas à peça 1, p. 211 (2006OB907235, de 03/07/2006, no valor de R\$ 616.770,00, primeira parcela creditada na conta específica em data que não se pode visualizar, consoante extrato incluso à p. 233 da peça 1) e 219 (2007OB901940, de 16/02/2007, no valor de R\$ 616.770,00, segunda parcela creditada na conta específica em 27/02/2007, conforme extrato anexo à p. 229 da peça 1).

3. O processo licitatório foi realizado na modalidade Concorrência nº 01/2006 (p. 339-345 da peça 2), sagrando-se vencedora a Empresa Construtora Argas Ltda. (CNPJ 03.268.957/0001-01), conforme Termos de Homologação e Adjudicação (peça 2, p. 327-329), sendo firmado contrato com prazo de execução de 22/08/2006 a 29/05/2007, no valor de R\$ 1.580.634,54 (p. 285 da peça 1).

4. Através da Notificação nº 589 SEAPC/COPON/CGCON, de 08/03/2007, foi solicitada a apresentação da prestação de contas parcial ao Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, então

Prefeito de Rosário-MA (AR com assinatura de recebimento constante à p. 227 da peça 1), mantendo-se silente tal gestor.

5. Após acompanhamento realizado nos dias 02 e 04 de abril de 2007, ou seja, posteriormente à liberação das 2 (duas) primeiras parcelas do convênio, no total de R\$ 1.233.540,00, foi solicitada a apresentação da prestação de contas dos recursos utilizados, nos termos do Relatório de Supervisão inserto à p. 279-291 da peça 1:

*“9.6.Considerando que os recursos repassados já foram utilizados, conforme constatação in loco, solicitamos a apresentação da prestação de contas dos recursos já utilizados com vista à análise e posterior liberação da terceira e última parcela”.*

6. Uma fiscalização *in loco* promovida pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da FUNASA-MA, de 29/05 a 01/06/2007, consubstanciada no Relatório de Visita Técnica inserto à peça 1, p. 299-301, atestou que a obra foi iniciada apenas no Bairro Cidade Nova e dos 319 módulos sanitários domiciliares, foram iniciados apenas 147 módulos, estando em fase de conclusão, porém com pendências técnicas na execução dos mesmos.

7. Por meio da Notificação nº 000555 CORE/MA, de 27/03/2009, também foi solicitada a prestação de contas parcial ao Prefeito Sucessor, Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino, mantendo-se este também silente (p. 5 e 7 da peça 2).

8. Daí em diante, foram emitidos 3 (três) Relatórios de Visita Técnica (p. 65-81 – visita de 17 a 19/03/2010; p. 139-141 – visita em 27/09/2011 pelo técnico Francisco de Assis Oliveira Filho; e p. 197-203 – visita em 27/09/2011, pelo Engenheiro Antonio Pádua de Souza, todos insertos na peça 2); a memória de cálculo de p. 145-191 da peça 2, de 03/02/2012, que traz ilustração detalhada referente a todas as etapas construtivas dos módulos, destacando as pendências detectadas; e o Relatório de Execução Físico-Financeira, também de 03/02/2012 (p. 193-195 da peça 2). Todos esses documentos forneceram informações sobre a execução físico e financeira do convênio de acordo com o valor que já fora liberado e que deveria ser utilizado na consecução dos objetivos desse instrumento, sendo que deram conta da execução do percentual de apenas 11,64% da obra:

*“Nos povoados Nambuaçu de Baixo e São Simão não foram iniciados quaisquer serviços, e no bairro Cidade Nova, dos 319 módulos previstos encontramos 209 unidades, dentre os quais 76 estão concluídos e funcionando (mas com pendências) e 133 unidades iniciadas. Em todas as unidades detectamos algumas pendências técnicas na execução dos mesmos, conforme discriminado abaixo...”* (RVT p. 65-81);

*“Após visita realizada no dia 27/09/2011, verificamos que nada foi realizado após o acompanhamento dos dias 17 a 19/03/2010, estando os módulos na mesma situação relatada no relatório anterior, estando hoje os mesmos em situação de degradação e má conservação. Nas localidades São Simão e Nambuaçu de Baixo, nenhum módulo foi iniciado ou construído. No bairro Cidade Nova, os módulos construídos (76) estão com as obras paralisadas e abandonadas, encontrando-se na mesma situação de março de 2010, considerar relatório anterior”* (RVT p. 139-141);

*“Na visita realizada no dia 27/09/2011, pelo técnico Francisco de Assis Oliveira Filho, constatou-se que as obras estavam paralisadas, portanto na mesma situação encontrada na visita realizada ao convênio no período de 17 a 19/03/2010. Nesta visita (17 a 19/03/2010) foi visto que nos povoados São Simão e Nambuaçu de Baixo as obras ainda não haviam sido iniciadas e no bairro Cidade Nova, dos 319 módulos previstos, 213 unidades estavam em obras, dos quais 137 módulos estavam em fase inicial o que para efeito de execução física não expressa o percentual de obra executada e 76 módulos foram concluídos e estavam em uso, porem com pendências...O aumento do percentual da obra executada de 11,30% para 11,64% surgiu após constatação de*

*duplicidade de descrição da etapa CALÇADA DO ABRIGO na memória de cálculo, relatório que define os serviços não executados nas obras do convênio. Portanto, feita a correção, o percentual correto do relatório de execução físico-financeira é: 11,64%” (RVT de p. 197-203).*

9. De acordo com o Relatório de Execução Físico-Financeira (p. 193-195 da peça 2), foram previstos serviços na ordem de R\$ 1.619.021,25 (no Povoado São Simão R\$ 527.954,51; no Povoado Nambuaçu de Baixo R\$ 155.868,64 e no Bairro Cidade Nova R\$ 935.198,10), executados R\$ 188.423,16 (11,64% apenas no bairro Cidade Nova) e não executados R\$ 1.430.598,09 (88,36% considerando as 3 localidades).

10. O Relatório Final de Tomada de Contas Especial emitido pelo Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde encontra-se em anexo à peça 3, p. 4-12 destes autos, concluindo que *“o dano apurado foi de R\$ 1.233.540,00, referente aos valores que lhe foram repassados, sem que tenha havido apresentação da devida prestação de contas, cujo valor atualizado até 02.10.2012, totaliza a importância de R\$ 2.761.904,83 de responsabilidade do Senhor Ivaldo Antonio Cavalcante, ex-prefeito municipal de Rosário-MA e Marconi Bimba Carvalho Aquino, Solidário Responsável, prefeito que assumiu o cargo de 2009 a 2012...”*.

10. O Relatório de Auditoria nº 1984/2015 da Controladoria Geral da União - CGU, de 24/09/2015, bem como o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, opinando pela irregularidade das contas com imputação de débito aos responsáveis Ivaldo Antonio Cavalcante e Marconi Bimba Carvalho Aquino, e o Pronunciamento Ministerial atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas nestes documentos, se fazem presentes à p. 32-38 da peça 3.

11. Os autos encontram-se devidamente instruídos com as peças e conteúdos exigidos pela IN/TCU 71/2012 (norma de caráter procedimental).

## EXAME TÉCNICO

12. É sabido que nem mesmo a execução física do objeto é capaz de comprovar, por si só, o emprego regular dos recursos públicos.

13. Embora isso não tenha sucedido no caso concreto, uma vez que só restou atestada a execução físico-financeira de 11,64% dos recursos repassados, o mais importante é que a não apresentação da prestação de contas impediu a ilação acerca da real e integral aplicação do importe de R\$ 1.233.540,00 que a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA/MA repassou à Prefeitura de Rosário-MA, através do Convênio nº 1841/2006.

14. Aliás, frise-se que mesmo que tivesse sido constatada a completa execução física do objeto do aludido convênio, isso também não bastaria para comprovar que os recursos para a consecução da obra se originaram integralmente do mesmo, eis que somente através do fornecimento da documentação relativa à prestação de contas se pode obter o nexo causal entre a execução da obra e os documentos das despesas efetuadas pela Municipalidade, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros documentos que comprovem a execução do objeto, já que só assim se torna possível asseverar que os serviços previstos no Plano de Trabalho foram devidamente executados com os recursos transferidos pelo convênio.

15. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor

do Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

*“Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexos causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado”* (grifo nosso).

16. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 1.573/2007-TCU-1ª Câmara, 297/2008-TCU-2ª Câmara e 747/2007-TCU-Plenário.

17. Desse modo, não tendo sido apresentada a prestação de contas dos recursos repassados, pode-se deduzir que não ficou comprovada a correta aplicação dos recursos do convênio em voga.

18. Apresenta-se, agora, necessária a análise da responsabilidade pela apresentação das contas relativas ao emprego das duas parcelas do ajuste. Isso porque o prazo para tal obrigação expirou na gestão do sucessor do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, ou seja, na gestão do Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino, eis que a vigência do instrumento foi de 29/06/2006 a 26/01/2014, tendo este sido, inclusive, oficialmente notificado para prestar contas, conforme Notificação nº 000555 CORE/MA, de 27/03/2009 (p. 5 e 7 da peça 2).

19. Conforme Súmula nº 230 do TCU:

*“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”* (grifamos).

20. Não há notícias nos autos de nenhuma providência administrativa ou judicial que o prefeito sucessor tenha lançado mão visando resguardar o patrimônio público do Município de Rosário/MA e responsabilizar o seu antecessor pela não execução integral e não aplicação dos recursos advindos do Convênio nº 1841/2006.

21. O entendimento adotado por esta Corte de Contas fundado no princípio da continuidade administrativa, que apregoa a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recaí sobre o administrador que se encontrava 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, levando-se à co-responsabilidade de ambos por eventual débito (Acórdão nº 3088/2009-1ª Câmara).

22. Conclui-se que, de fato, existiram motivos suficientes para instauração da Tomada de Contas Especial, considerando que a execução física total dos serviços ajustados não pôde ser comprovada diante da omissão do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante e do Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeitos municipais de Rosário - MA, em prestar contas da avença. Nesse particular, é importante citar ainda que é pacífica a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que



compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Esse entendimento está assentado nos seguintes julgados, dentre outros: Acórdãos TCU 11/97-Plenário; 87/97-2ª Câmara; 234/95-2ª Câmara; 291/96-2ª Câmara; 380/95-2ª Câmara; e Decisões 200/93-Plenário; 225/95-2ª Câmara; 545/92-Plenário; e encontra fundamento no art. 70, parágrafo único, da CF e no art. 93 do Decreto-lei 200/67.

23. Logo, pode-se afirmar, ao menos no presente momento processual, que houve a ocorrência de dano ao erário decorrente da prática de ato de gestão ilegal ou ilegítimo, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos relativos ao Convênio nº 1841/2006/Registro Siafi 562198, o que está em desacordo com as normas legais vigentes.

24. Evidenciado também está o nexo de causalidade entre a conduta dos responsáveis Ivaldo Antonio Cavalcante e Marconi Bimba Carvalho de Aquino e o resultado apurado, já que ficou demonstrada a responsabilidade do primeiro pela aplicação dos recursos públicos envolvidos, e de ambos pela apresentação da prestação de contas, haja vista que a vigência do convênio deu-se no período de 29/06/2006 a 26/01/2014, ou seja, durante as suas gestões, repisando que a obrigação de apresentar a prestação de contas dos recursos recebidos pelo Sr. Ivaldo avançou até o período do mandato do Sr. Marconi.

## CONCLUSÃO

25. Assim, haja vista a regularidade formal do presente processo de tomada de contas especial, no qual se constatou a existência de ilícito administrativo com ocorrência de dano ao erário federal, necessária se faz a citação dos responsáveis Ivaldo Antonio Cavalcante e Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-Prefeitos Municipais de Rosário-MA.

26. O exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade dos mesmos bem como apurar adequadamente o débito a eles atribuído, propondo-se, por conseguinte, que se promova suas citações.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

27.1. realizar a citação do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, CPF 124.768.383-49, Ex- Prefeito do Município de Rosário-MA, e do Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino, CPF 104.230.603-68, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolham solidariamente aos cofres da FUNASA as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos referentes ao Convênio nº 1841/2006/Registro Siafi 562198, celebrado com a Prefeitura Municipal de Rosário-MA, que teve por objeto a implantação de Sistema de Melhorias Sanitárias Domiciliares, com a construção de 552 módulos sanitários (180 módulos no povoado São Simão; 53 módulos no povoado de Nambuaçu de Baixo; e 319 módulos no bairro Cidade Nova).

<b>Valor Original (R\$)</b>	<b>Data da Ocorrência</b>
R\$ 616.770,00	03/07/2006
R\$ 616.770,00	16/02/2007



27.2. Informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex/MS, em 17 de junho de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*  
**Niselky de Avila Gordin Bertuol**  
AUFC – Matrícula 7302-4