

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 (citação).

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.

29. Por intermédio da Secretaria de Controle Externo do TCU no Maranhão – Secex/MA, o Tribunal analisou a questão em 13/8/2013, conforme Instrução Técnica à peça 5. Nela ficou evidenciado serem graves as ocorrências, inclusive com afirmação de dano ao erário. Porém, restou dúvida quanto aos valores e datas de movimentação dos recursos na conta específica do convênio, bem como pela possibilidade de existência de saldo em conta corrente ou em aplicações financeiras vinculadas.

30. Também foi questionado o fato de o prefeito sucessor não haver figurado no rol de responsáveis, uma vez que não constava dos autos qualquer providência judicial deste em defesa do erário e no sentido de responsabilidade seu antecessor.

31. Com isso, foram sugeridas duas diligências, a primeira ao Banco do Brasil, com intuito de obter informações sobre a movimentação financeiras dos recursos e eventual saldo em conta corrente ou de aplicações. A segunda, à Prefeitura Municipal de Coelho Neto, na tentativa de obter documentação pertinente à prestação de contas do referido convênio. Tal entendimento contou com a anuência do titular da Unidade Técnica, conforme Pronunciamento à peça 7.

32. Na diligência ao Banco do Brasil foi utilizado o Ofício 2342/2013-TCU/SECEX-MA, de 19/8/2013 e consultado à peça 8, com ciência em 21/10/2013, nos termos do Aviso de Recebimento – AR, existente à peça 10. Já para a Prefeitura de Coelho Neto/MA foi utilizado o Ofício 2340/2013-TCU/SECEX-MA, de 19/8/2013 e localizado à peça 9, tendo a ciência ocorrido em 21/10/2013, conforme AR à peça 11.

33. Em resposta, o Banco do Brasil – BB, encaminhou o Ofício sem número, datado de 21/11/2013 e encontrado à peça 13, p. 1 e, em anexo, os extratos da conta corrente e de aplicações financeiras, vinculada ao convênio em análise. A Prefeitura de Coelho Neto/MA, na pessoa do Sr. Soliney de Sousa e Silva (CPF: 342.638.703-44), prefeito sucessor do Sr. Carlos Duque Bacelar, encaminhou o Ofício 091/2013/PGM, datado de 11/9/2013 e constante à peça 12, p. 1-2, também com extratos e esclarecimentos em anexo.

EXAME TÉCNICO

34. 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.

35. 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.

36. Após análise inicial dos autos, diligências foram realizadas para se definir com exatidão o valor do débito a ser imputado, bem como sobre a adequada identificação dos responsáveis a serem arrolados no presente processo.

37. Inicialmente, cabe dedicar atenção à quantificação do débito a ser imputado aos responsáveis.

38. De acordo com o demonstrado no histórico acima, foram liberados R\$ 720.000,00 ao amparo do convênio, destes, houve aprovação parcial das contas, no montante de R\$ 351.576,00, restando R\$ 368.424,00 a serem devolvidos. Soma-se a esse valor os rendimentos auferidos pela aplicação dos recursos no mercado financeiro, na soma de R\$ 30.850,72, resultando num débito total de R\$ 399.272,72, conforme detalhado no Parecer Financeiro 137/2011 (peça 2, p. 219-223).

39. Para efeito de determinação da data de referência de cada valor, serão consideradas as datas de saques realizados na conta, abatendo-se o valor aceito pelo concedente nos saques mais antigos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL R\$	TIPO (D/C)
20/2/2008	234.063,75	D
25/4/2008	140.438,25	D
25/4/2008	351.576,00	C
4/6/2008	93.625,50	D
18/6/2008	234.063,75	D
21/10/2008	52.100,00	D

40. Note-se que o valores originados dos extratos bancários apresentam ligeira divergência em relação àqueles constantes dos relatórios e planilhas do concedente, uma vez que a planilha acima apresenta saques na soma de R\$ 754.291,25 que, ao ser subtraída de R\$ 351.576,00, resultam em um débito no valor de R\$ 402.715,25. Porém tais diferenças são de baixa representatividade e não maculam os demonstrativos e também não comprometem o andamento do processo.

41. É bom destacar que, tanto o ofício encaminhado pelo BB, quanto aquele expedido pela Prefeitura, carregaram aos autos cópia de extrato da conta corrente 18.777-1, mantida na agência 1045 e utilizada para movimentação dos recursos destinados ao convênio em análise.

42. Percebe-se pequena discrepância na identificação do saldo final da conta de aplicações financeiras vinculada à dita conta corrente, uma vez que nos demonstrativos existentes à peça 12, p. 177, encaminhados pela Prefeitura, é possível visualizar um saldo de R\$ 25,62 na conta de aplicações financeiras. No entanto, ao consultar o documento existente à peça 13, p. 186, o valor ali informado é “0,00” (zero).

43. Tal fato ocorre porque os extratos possuem datas de expedição diferentes, sendo que aqueles encaminhados pelo BB são mais recentes. O motivo da diferença está identificado no documento à peça 13, p. 106, onde se vê que tais valores foram consumidos por vários lançamentos de “Tarifa Extrato Solic na Agência”.

44. Apesar do que determina o Art. 54, § 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, no sentido de que as contas específicas para movimentação de recursos de convênio devam ser isentas da cobrança de tarifas bancárias, o valor aqui envolvido é simbólico (R\$ 25,62) e o custo para buscar a devolução seria superior ao eventual ressarcimento. Com isso, tal valor deve ser abatido do débito a ser imputado e desconsiderado para os demais fins.

45. Outro ponto a ser analisado diz respeito ao rol de responsáveis. A instrução existente à peça 5 havia detectado a ausência de responsabilização do prefeito sucessor, uma vez que a vigência

do convênio havia ultrapassado mais de um mandato e não constava dos autos comprovação das medidas judiciais cabíveis, como determina a Súmula TCU 230.

46. Anexo ao Ofício 091/2013/PGM (peça 12, p. 1-2), o Município de Coelho Neto/MA encaminhou cópia de duas ações intentadas em desfavor do Sr. Carlos Margno Duque Bacelar. A primeira é uma “Ação Civil Pública com Pedido de Ressarcimento de Recursos ao Erário c/c Exibição de Documentos”, materializada à peça 12, p. 3-12. Já a segunda é uma Representação, em desfavor do mesmo responsável, consoante peça 12, p. 13-17.

47. Em ambos os casos, está expresso o número do convênio aqui tratado, restando atendidas as exigências da Súmula TCU 230, razão pela qual deve ser desconsiderada a inclusão do Sr. Soliney de Souza e Silva, prefeito sucessor, no rol de responsáveis deste processo, por haver comprovado a adoção das medidas judiciais cabíveis ao resguardo do erário.

CONCLUSÃO

48. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, onde 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.

49. No tocante ao Sr. Soliney de Souza e Silva, prefeito sucessor, sua responsabilidade deve ser afastada, por haver comprovado a adoção das medidas judiciais cabíveis ao resguardo do erário.

50. Assim, deve ser citado o Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) – ex-prefeito – gestão 2005-2008, tanto pela omissão na prestação de contas final do convênio, quanto pela não comprovação da aplicação dos recursos descentralizados pelo órgão repassador ou eventualmente utilizados durante a sua gestão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) Afastar a responsabilização solidária do Sr. Soliney de Sousa e Silva (CPF: 342.638.703-44) – ex-prefeito – gestão 2009-2012, por força da Súmula TCU 230, visto que este comprovou haver adotado as medidas judiciais cabíveis no resguardo do erário;

b) realizar a citação do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34) – ex-prefeito – gestão 2005-2008, 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 recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas 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 por força 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, em desrespeito ao art. 70, Parágrafo Único, da Constituição Federal de 1988; art. 28, da IN/STN 01/1997, vigente à época e Cláusula Terceira, da Portaria Funasa 674, de 5/12/2005, publicada no Diário Oficial da União – DOU de 8/12/2005.

b.1.) quantificação do débito:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL R\$	TIPO (D/C)
-----------------------	-----------------------	---------------

20/2/2008	234.063,75	D
25/4/2008	140.438,25	D
25/4/2008	351.576,00	C
4/6/2008	93.625,50	D
18/6/2008	234.063,75	D
21/10/2008	52.100,00	D

Atualizado até 1/1/2013: R\$ 518.436,90

b.2.) identificação de responsáveis:

Nome: Carlos Magno Duque Bacelar (CPF: 000.583.433-34);

Cargo/Função: ex-prefeito

Gestão: 2005-2008

Endereço: Opção 1 (qualificação de responsáveis, peça 2, p. 164): Rua Rui Barbosa, 76, Centro – CEP 65.620-000 – Coelho Neto/MA; **Opção 2** (pesquisa CPF, peça 14): Rua Alto Parnaíba, Ed. Acapulco, 10, apto 802, Ponta do Farol – CEP 65.075-830 – São Luís/MA.

SECEX-MA, 9/12/2013.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5