

TC 014.964/2014-7

Tipo: tomada de contas especial

Unidade(s) Jurisdicionada(s): Prefeitura Municipal de Porto Rico do Maranhão - MA

Responsável(s): Celson Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87), Prefeito sucessor (gestão 2005/2008 e 2009/2012)

Interessado(s): Fundação Nacional de Saúde - Funasa

Procurador: não há.

Proposta: Preliminar

INTRODUÇÃO

1. São os autos acerca de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em desfavor do Sr. Celson Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87), ex-Prefeito (gestão 2005/2008 e 2009/2012), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos descentralizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ao Município de Porto Rico do Maranhão/MA por força do Termo de Compromisso 1704/2008 (Siafi 651991) nos exercícios financeiros de 2009, 2010 e 2011.

HISTÓRICO

2. O Termo de Compromisso que deu sustentação jurídica à avença está materializado à peça 1, p. 21-23 e foi assinado em 31/12/2008, com publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 20/1/2009, na conformidade da peça 1, p. 32. O objeto do trato está expresso em sua Cláusula Primeira, prevendo: “(...) execução da ação de SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO, conforme Plano de Trabalho (...)”.

3. O referido documento não trouxe a previsão dos valores a serem aportados pela Funasa, nem sobre a vigência a ser observada, deixando ao Plano de Trabalho e ao Termo de Aprovação Formal (peça 1, p. 31) essa missão. Tal Plano está constituído à peça 1, p. 9-13 e datado de 30/11/2007. Ali foram previstos R\$ 2.070.720,00 para amparar o projeto, dos quais R\$ 70.720,00 correriam às custas do Município de Porto Rico do Maranhão, enquanto a soma de R\$ 2.000.000,00 ficaria a cargo da Funasa. Parte dos valores a cargo da Funasa foi liberada conforme tabela abaixo:

Ordem Bancária	Valor R\$	Data	Referência
2009OB811845	400.000,00	24/11/2009	peça 3, p. 8
2010OB805461	400.000,00	07/06/2010	peça 3, p. 9
2011OB801199	400.000,00	10/02/2011	peça 3, p. 10
2011OB801200	200.000,00	10/02/2011	peça 3, p. 11

4. Quanto à vigência, nem o Termo de Compromisso, nem o Plano de Trabalho e nem o Termo de Aprovação Formal definiram uma data precisa para o fim da vigência. Aquele primeiro trouxe uma previsão aberta, assim prevendo em sua Cláusula Sétima: “(...) terá início de sua vigência a partir de sua aprovação pela FUNASA e o final fixado conforme a data de conclusão da execução do objeto (...)”.

5. Consoante o 6º Termo Aditivo “DE OFÍCIO” para prorrogação de prazo (peça 1, p. 153) o prazo final estaria estabelecido como sendo 31/12/2009. No entanto, conforme registros do Sistema Integrado de Administração Financeira Integrada – Siafi, incertos à peça 3, a data final de vigência está registrada como sendo 17/10/2014, com prazo de prestação de contas até 16/12/2014.
6. Nos termos do Parecer 836/PPGF/FUNASA/2009/IPCS, acostado à peça 1, p. 35-47 e datado de 5/6/2009, o processo apresentava uma série de irregularidades, compreendidas na falta de identificação clara do objeto; metas, etapas e fases não definidas com clareza; falhas no plano de aplicação dos recursos; cronograma de desembolso já vencido; prazo de início e fim da execução em desacordo com o Termo de Compromisso etc.
7. Com o intuito de corrigir tais irregularidades, foi emitido e assinado o Termo Aditivo ao TC/PAC 1704/2008, encontrado à peça 1, p. 123-125 e assinado em 4/11/2009. O referido documento se limita a dizer que seu objeto foi “(...) integrar ao Termo de Compromisso original novo Plano de Trabalho, especialmente elaborado, após readequação promovida pela área responsável pela análise do projeto (...)”. Além disso, ratifica as demais informações contidas no Termo original. Vale salientar que este novo Plano de Trabalho não foi inserido nos presentes autos.
8. A primeira notificação ao responsável data de 21/10/2011 e está materializada à peça 1, p. 157-159, nominada de Notificação 145/2011/S0PRE/SECON/SUEST-MA/FUNASA - flcsc., emitida com a finalidade de solicitar ao Sr. Celson César Nascimento Mendes as prestações de contas parciais da avença. O Aviso de Recebimento – AR, presente à peça 1, p. 163, dá conta de ciência do responsável na mesma data.
9. Não consta dos autos qualquer manifestação ou providência por parte do responsável e nova comunicação foi enviada somente em 19/9/2012, consoante Notificação 01/2012/TCE/CV-1704/08 (peça 1, p. 195-197). A ciência ocorreu em 26/9/2012, conforme AR à peça 1, p. 211.
10. Consta do processo três petições, a primeira, datada de 3/5/2013 e localizada à peça 1, p. 317-331, trata de Representação Criminal, impetrada pelo Município, em desfavor do Sr. Celson César. A segunda, consubstanciada à peça 1, p. 297-313 e com mesma data, cuidou de Ação Ordinária de Ressarcimento de Danos, em desfavor do mesmo responsável.
11. Consta, ainda, uma terceira petição, à peça 1, p. 335-341, encaminhada à Secretaria de Controle Externo do TCU no Maranhão – Secex/MA em 17/7/2013, com o título de Denúncia, envolvendo as mesmas partes citadas no item precedente e elencando outros convênios e ajustes que supostamente encontravam-se com irregularidades naquela data.
12. No âmbito da Funasa, foi emitido o Relatório de TCE 04/2013, datado de 24/7/2013 e existente à peça 1, p. 235-240. A peça relembra os principais fatos ocorridos no processo e conclui pela existência de débito ao erário, configurado na omissão no dever de prestar contas, tendo como responsável o Sr. Celson César Nascimento Mendes.
13. Em 2/8/2013 foi expedida a Notificação 02/TCE/CV-1704/08 (peça 1, p. 259-261), com a função de notificar a prefeita sucessora, Sra. Rosa Ivone Braga Fonseca, nos termos da Súmula TCU 230.
14. Em resposta, Prefeitura Municipal de Porto Rico do Maranhão encaminhou o Ofício 32/2013-GP, datado de 16/8/2013 e localizado à peça 1, p. 273-279, por intermédio do qual afirma a impossibilidade de devolução dos recursos, bem como apresenta as providências adotadas pela municipalidade em busca de ressarcimento ao erário.
15. O tomador de contas emitiu o Relatório de TCE 05/2013, datado de 21/8/2013 e materializado à peça 1, p. 365-371. Em linhas gerais, este somente repete o que já fora tratado no item 12 retro, com as mesmas conclusões.

16. A Controladoria-Geral da União – CGU, acostou seu Relatório de Auditoria 38/2014 à peça 1, p. 388-391, com data de 3/1/2014. Destacando a morosidade dos procedimentos levados a efeito pela Fundação, o órgão de controle interno repisa os acontecimentos havidos no processo e conclui pela existência de débito ao erário, a ser imputado ao Sr. Celson César Nascimento Mendes, em razão de omissão no dever de prestar contas.

17. Foram inseridos nos autos o Certificado de Auditoria 38/2014 (peça 1, p. 392) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 393), os quais são pela irregularidade das contas e pela existência de débito ao erário.

18. O ilustre Ministro de Estado da Saúde, Sr. Arthur Chioro, acostou seu Pronunciamento Ministerial à peça 1, p. 394, com data de 17/4/2014, onde declara haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno.

EXAME TÉCNICO

19. Este exame tem como fundamento as normas de auditoria do TCU, 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.

20. Em uma análise superficial sobre o processo é possível vislumbrar que há a irregularidade das contas, em razão de omissão no dever de prestar contas, já evidenciado no histórico. Porém, é nítido que houve falhas por parte da Funasa nas fases de contratação, liberação dos recursos, execução e fiscalização da avença aqui analisada.

21. Vale lembrar que o tipo jurídico em tela é regulado, entre outras normas, pela Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007, a qual dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos aos Estados, DF e Municípios para ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e, no âmbito da Funasa, pela Portaria Funasa 544, de 14 de maio de 2008, a qual detalha as condições e prazos para a execução físico-financeira das obras.

22. A constatação de falhas na originação do trato vem da leitura do Parecer 836/PPGF/FUNASA/2009/IPCS, acostado à peça 1, p. 35-47 e datado de 5/6/2009. Após o Termo haver sido assinado entre a Funasa e o Município de Porto Rico do Maranhão, várias irregularidades são apontadas pela assessoria jurídica da Fundação, conforme evidenciado no item 6, retro, em afronta aos arts. 3º e 4º, da Lei 11.578/2007, bem como a outras normas e a jurisprudência do TCU.

23. Na sequência, O Termo Aditivo à peça 1, p. 123-125 busca solucionar tais pendências, porém não aborda os pontos listados no Parecer citado no parágrafo precedente e, além disso, não foi inserido nos autos o respectivo Plano de Trabalho que traria a alegada “(...) readequação promovida pela área técnica responsável (...)”.

24. Também não é possível determinar a vigência do convênio, uma vez que o Termo de Compromisso original (peça 1, p. 21-23) atrela o vencimento da avença à conclusão das obras, sem, no entanto, determinar a data precisa desta ocorrência, o que é vedado pela legislação e jurisprudência desta Corte.

25. Nesse ponto, os aditivos incertos nos autos apenas identificam alterações de vigência até a data de 25/4/2012, consoante 6ª Termo Aditivo, consistente à peça 1, p. 153 e, conforme já demonstrado no item 5 do histórico retro, a data final de vigência, registrada no Siafi, é 17/10/2014, com prazo de prestação de contas até 16/12/2014.

26. Quanto à liberação de recursos, o assunto é tratado pela Portaria 544, de 14 de maio de 2008, emitida pela Fundação Nacional de Saúde. Seu art. 1º estabelece as regras para liberação de

recursos, onde determina que, em valores até R\$ 2.000.000,00 (caso em tela), as liberações ocorreriam em 3 parcelas sendo:

- a) 1ª parcela: 20% do projeto, condicionada à aprovação administrativa;
- b) 2ª parcela: 40% do projeto, condicionada a relatório técnico favorável, emitido pelas Divisões/Serviços de Engenharia da Funasa sobre os recursos da primeira parcela e;
- c) 3ª parcela: 40% do projeto, condicionada a relatório técnico favorável, emitido pelas Divisões/Serviços de Engenharia da Funasa sobre os recursos da segunda parcela

27. De acordo com a tabela de liberações, mencionada no item 3, retro, não foi observado o cronograma determinado pela legislação e não consta dos autos os respectivos relatórios técnicos exigidos para as liberações subsequentes.

28. Além disso, a própria CGU apontou com destaque a morosidade dos procedimentos levados a efeito pela Funasa na condução da presente TCE, o que pode ter contribuído para a inadimplência e/ou não consecução do objeto pactuado.

29. Diante disso e para melhor esclarecer os fatos, é adequado diligenciar a Funasa para que complemente a documentação acostada aos autos, bem como para que justifique as inconsistências identificadas.

30. Como o saneamento das inconsistências é essencial para dar seguimento à análise das demais questões tratadas no processo, deve-se aguardar o resultado da diligência à Fundação para que se promova a análise sobre a omissão no dever de prestar contas e sobre débito a ser eventualmente imputado ao responsável arrolado.

CONCLUSÃO

31. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, onde o processo em análise carece de complementação de documentos e esclarecimentos essenciais para a correta apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, firma-nos o entendimento pela necessidade de diligenciar a Funasa/MA para que complemente a documentação acostada aos autos, bem como para que justifique as inconsistências identificadas.

32. Assim, com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, para fins de definir a responsabilidade individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados e para fins de promover a adequada caracterização do débito, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência nos termos já mencionados no item precedente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Fundação Nacional de Saúde no Maranhão – Funasa/MA, para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os seguintes documentos / informações:

a) cópia integral de todos os Termos de Compromisso e aditivos emitidos no âmbito do TC/PAC 1704/2008 (Siafi 651991), incluindo todas as prorrogações “DE OFÍCIO”;

b) cópia integral de todos os Planos de Trabalho utilizados como parâmetro para as metas, etapas e prazos no escopo do TC/PAC 1704/2008 (Siafi 651991), especialmente aqueles de que tratam a Cláusula Primeira do Termo de Compromisso assinado em 31/12/2008 (peça 1, p. 21-23) e a Cláusula Primeira do Termo Aditivo assinado em 4/11/2009 (peça 1, p. 123-125). Inserir entre os documentos o plano de aplicação dos recursos e o cronograma de desembolso aprovados;

c) informações sobre os motivos da liberação de recursos em valor menor que o pactuado e em desacordo com o que determina a Portaria Funasa 544, de 14 de maio de 2008. Incluir nas informações demonstrativos das fiscalizações realizadas para efeito de liberação da

parcela subsequente, conforme prescreve a mesma Portaria ou, caso não exista tal documentação, justificativas para a ausência;

d) informar em que documento (incluir cópia) foi prevista a data de vigência do TC/PAC 1704/2008 (Siafi 651991), uma vez que, nem o Termo de Compromisso assinado em 31/12/2008 (peça 1, p. 21-23) e nem o Termo Aditivo assinado em 4/11/2009 (peça 1, p. 123-125) estabeleceram uma data de início e término da execução do objeto pactuado;

e) demonstrar as medidas adotadas (incluir documentação comprobatória) para adequação ao Parecer 836/PPGF/FUNASA/2009/IPCS, acostado à peça 1, p. 35-47, bem como sobre a aderência do TC/PAC 1704/2008 (Siafi 651991) às orientações contidas nas notas técnicas de números 09/PGF/PF/FUNASA/2008 e 03/PGF/PF/FUNASA/2009;

f) esclarecer as razões de o TC/PAC 1704/2008 (Siafi 651991) encontrar-se com vigência até 17/10/2014, uma vez que a instauração da Tomada de Contas Especial – TCE foi autorizada em 12/4/2012, nos termos do Despacho 74/2012 (peça 1, p. 177).

SECEX-MA, 7/8/2014.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5