

TC 014.964/2014-7

Tipo: tomada de contas especial

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

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

Interessado: Fundação Nacional de Saúde - Funasa

Procurador: não há.

Proposta: Preliminar de citação

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.

19. A Secretaria de Controle Externo do TCU no Maranhão – Secex-MA, atuou no caso por intermédio da Instrução à peça 4. Nela ficaram caracterizadas lacunas quanto a peças e informações necessárias à análise do processo, e que fundamentaram sugestão de diligência à Funasa para complemento dos autos.

20. Tal entendimento foi corroborado pela Unidade Técnica, conforme se observa do Pronunciamento à peça 5, e foi levado a efeito pelo Ofício 2418/2014-TCU/SECEX-MA, de 18/8/2014 (peça 6), com ciência ocorrida em 24/9/2014 (peça 7).

21. Em resposta, a Funasa encaminhou o Ofício 1448/GAB/SUEST/FUNASA/MA, datado de 7/10/2014 e existente à peça 8, p. 1, o qual encontra-se acompanhado da documentação julgada adequada e suficiente pelos jurisdicionados. Tais documentos serão objeto da análise que se segue.

EXAME TÉCNICO

22. 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.

23. Preliminarmente, é bom lembrar os motivos que ensejaram a diligência à Funasa, de modo a verificar quais lacunas devem ser preenchidas com os documentos trazidos aos autos, ou seja:

- a) cópia integral de todos os Termos de Compromisso, aditivos, Planos de Trabalho, Plano de Aplicação dos Recursos e outros, relacionados à matéria em apreço;
- b) justificativas para liberação a menor dos recursos e demonstrativos das fiscalizações realizadas na vigência do convênio;
- c) documento que previa o período de vigência do TCPAC 1704/2008;
- d) adequação ao Parecer 836/PPGF/FUNASA/2009/IPCS (peça 1, p. 35-47) e notas técnicas 09/PGF/PF/FUNASA/2008 e 03/PGF/PF/FUNASA/2009;
- e) motivos de o convênio ainda estar vigente, apesar de a TCE haver sido instaurada em abril de 2012;

24. O Ofício 1448/GAB/SUEST/FUNASA/MA, datado de 7/10/2014 e existente à peça 8, p. 1, assumiu a missão de trazer a esta Corte a documentação solicitada, mas deixou a cargo do Despacho 376/2014, datado de 7/10/2014 e presente à peça 8, p. 2, a responsabilidade por preencher as lacunas suscitadas pelo Tribunal.

25. Quanto aos documentos inseridos, foi trazida nova cópia do Termo de Compromisso, porém sem qualquer novidade quanto ao já existente nos autos.

26. Também foram apresentadas novas cópias do Plano de Trabalho, das quais, a existente à peça 8, p. 44-45, teria a missão de corrigir as falhas apontadas pelo Parecer 836/PPGF/FUNASA/2009/IPCS (peça 1, p. 35-47) e notas técnicas 09/PGF/PF/FUNASA/2008 e 03/PGF/PF/FUNASA/2009. Frise-se que, apensar das afirmações, o referido Plano de Trabalho não apresenta data de assinatura e não foi assinado pelo conveniente, constando apenas um carimbo com o nome do Sr. Celson Cesar do Nascimento, mas sem sua assinatura.

27. Aceitando-se que o documento acima teria o condão de definir a data de vencimento da avença, esta ocorreria em dez/2009, conforme asseveram o Cronograma de Execução e Plano de Aplicação, bem como o Cronograma de Desembolso, ambos à peça 8, p. 42-43.

28. Foram trazidos mais alguns Termos Aditivos, os quais tiveram o condão de alterar o prazo de vigência do Convênio. O mais recente foi emitido em 5/9/2013 (peça 8, p. 74) e ajustou o novo período de vigência para 17/10/2014, agora em consonância com o registro Siafi, verificado nas telas de consulta à peça 3, p. 1.

29. No tocante aos esclarecimentos solicitados quanto às liberações de recursos em desacordo com o cronograma pactuado na avença, bem como sobre as fiscalizações levadas a efeito durante o prazo de vigência do Convênio, as informações repassadas são superficiais e não esclarecem muito além do que já havia no processo.

30. Apesar de estar previsto inicialmente que a obra seria concluída ao final de 2009, somente em 17/12/2010 foi realizada a primeira visita técnica, consoante Relatório à peça 8, p. 58-59. Tal relatório dava conta de conclusão de 45,2% da obra, enquanto o valor já liberado representava cerca de 60% dos recursos. Mesmo assim, as parcelas subsequentes foram liberadas sem qualquer análise do andamento das obras e não consta dos autos qualquer vistoria posterior para acompanhamento.

31. Destaque-se a sequência de Termos Aditivos “De Ofício”, emitidos pela Funasa. Constam dos autos 10 (dez) documentos dessa natureza, todos com a única função de prorrogar “de ofício” a vigência do trato.

32. Tais instrumentos unilaterais fragilizam o processo e eleva o risco de desvios e irregularidades na aplicação dos recursos.

33. A uma, porque se perde de vista o cronograma de execução físico-financeira do objeto pactuado, não sendo mais possível determinar em que datas devem ser liberadas ou aplicadas as parcelas remanescentes dos recursos.

34. A duas, em razão de se perder o compromisso formal da contraparte em termos de metas e prazos de conclusão das obras, já que o prazo que esta contratou está vencido e no novo prazo concedido não foram determinadas as metas e as respectivas datas de entrega.

35. A três, pela falta de acompanhamento e fiscalização por parte do órgão concedente. Em todo o processo aqui analisado, consta apenas um relatório de visita técnica e não foi anexada ou mencionada qualquer análise financeira das prestações de contas parciais, conforme determina o art. 1º, § 3º, inciso III, da Portaria Funasa 623, de 11/5/2010, o qual exige tal providência como condição para liberação da terceira parcela de recursos.

36. Nesses termos, cabe audiência da Funasa para que preste esclarecimentos quanto aos pontos elencados nos parágrafos precedentes, bem como alerta para que, caso ainda não o tenha feito, adote providências no sentido de desenvolver e aplicar pontos de controle de modo a evitar novas ocorrências do gênero.

37. Quanto ao Sr. Celson Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87), ex-Prefeito (gestão 2005/2008 e 2009/2012), vencido o prazo para prestar contas, estas não foram apresentadas e, mesmo após notificações da Concedente (peça 1, p. 195-197), não se manifestou.

38. Recai sobre o responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não apresentar a prestação de contas, o gestor ignorou dever constitucional contido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

39. Com relação à matéria, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a omissão, quando injustificada, constitui mácula gravíssima e insanável, que enseja a irregularidade das contas, com imputação de débito, nos termos do art. 19, parágrafo único, c/c o art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/92, e concomitante aplicação de multa, fundamentada no art. 57 da mesma Lei (Acórdãos 4.977/2011-TCU-2a Câmara, 5.924/2011-TCU-1a Câmara, 215/2009-TCU-2a Câmara, 574/2009-TCU-1a Câmara, 3.982/2009-TCU-2a Câmara, 1.294/2008-TCU-2a Câmara, 1.830/2008-TCU-2a Câmara, 3.049/2008-TCU-2a Câmara, 458/2007-TCU-2a Câmara, 509/2007-TCU-1a Câmara, 889/2007-TCU-1a Câmara e 1.578/2007-TCU-2a Câmara).

40. Nesses termos, cabe a citação do Sr. Celso Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87), 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, bem como cabe chamar em audiência o Sr. Jair Vieira Tannus Junior, Superintendente Regional da Funasa no Maranhão, para que preste esclarecimentos sobre as inconsistências apontadas acima, 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.

CONCLUSÃO

41. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, onde foram detectadas falhas no processo por parte da Funasa-MA, durante a fase de execução/fiscalização das obras e, vencido o prazo o responsável não apresentou as contas devidas, firma-nos o entendimento de dano ao erário, fundamentado na omissão no dever de prestar, relativamente aos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Porto Rico do Maranhão/MA por força do Termo de Compromisso 1704/2008 (Siafi 651991) nos exercícios financeiros de 2009, 2010 e 2011.

42. Nesses termos, cabe a citação do Sr. Celso Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87), 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, bem como cabe chamar em audiência o Sr. Jair Vieira Tannus Junior, Superintendente Regional da Funasa no Maranhão, para que preste esclarecimentos sobre as inconsistências apontadas acima, 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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a citação do Sr. Celso Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87), ex-prefeito (gestão 2005/2008 e 2009/2012, 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, a quantia abaixo indicada, atualizada 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 omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Porto Rico do Maranhão/MA por força do Termo de Compromisso 1704/2008 (Siafi 651991) nos exercícios financeiros de 2009, 2010 e 2011, em afronta ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, Portaria Funasa 544/2008, Portaria Funasa 623/2010 e Cláusula Terceira do Termo de Compromisso TC/PAC 1704/08;

a.1.) quantificação do débito:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL R\$
24/11/2009	400.000,00
7/6/2010	400.000,00
10/2/2011	400.000,00
10/2/2011	200.000,00

Atualizado até 1/1/2014: R\$ 1.710.882,46

a.2.) identificação do responsável:

Nome: Celson Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87)

Cargo/Função: ex-prefeito de Porto Rico do Maranhão/MA

Período de Gestão: 2005/2008 e 2009/2012

Endereço: **opção 01** (consulta CPF – peça 3, p. 12): Avenida Castelo Branco, S/N, Centro – Porto Rico do Maranhão/MA – CEP: 65.263-000

b) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) realizar a audiência do Sr. Jair Vieira Tannus Junior (CPF: 221.767.301-78), na qualidade de superintendente estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão – Funasa/MA, nos exercícios financeiros de 2011 a 2013, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à condução do Termo de Compromisso 1704/2008 (Siafi 651991), o qual apresentou as irregularidades listadas abaixo:

c.1.) identificação do responsável:

Nome: Jair Vieira Tannus Junior (CPF: 221.767.301-78)

Cargo/Função: Superintendente Estadual da Funasa no Maranhão

Período de Gestão: 2011 a 2013

Endereço: opção 01 (consulta CPF – peça 9): Condomínio Villages Alvorada SHDB, QL 32, Conjunto 20, Casa 40 – Lago Sul – Brasília/DF – CEP: 71.676-200

c.2.) irregularidades:

c.2.1.) liberação da terceira parcela de recursos sem a análise das prestações de contas parciais das parcelas anteriores, em afronta art. 1º, § 3º, inciso III, da Portaria Funasa 623, de 11/5/2010;

c.2.2.) liberação de recursos mesmo após inconsistências apontadas pelo Parecer 836/PGF/PF/Funasa/2009 e Nota Técnica 09/PGF/PF/Funasa/2008 e antes de apresentadas as correções devidas;

c.2.3.) sucessivas prorrogações “de ofício”, sem o devido ajuste no respectivo plano de trabalho e cronograma físico-financeiro do projeto, em afronta ao art. 7º, inciso IV da Instrução Normativa STN 01/1997 e art. 30 da Portaria Interministerial 127/2008;

c.2.4.) insuficiência de acompanhamento/fiscalização durante a execução do objeto, em afronta ao art. 51 da Portaria Interministerial 127/2008, uma vez que foi apresentado apenas um relatório de visita técnica durante toda a vigência do Termo;

SECEX-MA, 11/11/2014.



(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5