

Processo TC 020.115/2016-4 (com 11 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do sr. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito de Porto Grande/AP (gestões: 2005/2008 e 2009/2012), em razão da não aprovação da prestação de contas final e da execução parcial do objeto do Convênio 135/2003, celebrado em 22.12.2003, que teve por objeto a execução de sistema de drenagem para o controle da malária no referido município (peça 1, pp. 25/41).

O valor total do convênio foi de R\$ 404.040,40 (concedente: R\$ 400.000,00; e conveniente: R\$ 4.040,40), e os recursos federais foram creditados na conta específica em 3 parcelas: R\$ 160.000,00, em 6.2.2006; R\$ 160.000,00, em 22.3.2006; e R\$ 80.000,00, em 29.6.2009 (peça 2, pp. 26, 28 e 38).

As metas especificadas no plano de trabalho foram: drenagem e manejo ambiental, no valor de R\$ 401.805,00; e execução do PESMS (Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social), no valor de R\$ 2.235,40 (peça 1, p. 7).

A vigência do convênio foi de 22.12.2003 a 22.12.2009, com mais 60 dias de prazo para a apresentação da prestação de contas final (peça 3, p. 4).

A prestação de contas final foi apresentada pelo ex-prefeito em 26.11.2009 (peça 1, pp. 189/405; e peça 2, pp. 4/260).

Constam dos autos três relatórios de visita técnica no local das obras, conforme segue:

1) relatório de visita técnica referente a vistoria realizada em 3.8.2007 (peça 2, pp. 294/6), que apurou a execução de serviços no valor de R\$ 40.291,82 (10% do valor previsto da obra);

2) relatório de visita técnica referente a vistoria realizada em 23.10.2007 (peça 2, pp. 308/10), que apurou a execução de serviços no valor acumulado de R\$ 115.953,85 (29% do valor previsto da obra);

3) relatório de visita técnica datado de 30.4.2009 (peça 1, pp. 153/7), que apontou a execução de serviços no valor acumulado de R\$ 333.651,02 (83% do valor previsto da obra).

Mediante o Parecer Financeiro 306/2014 (peça 2, pp. 346/8) e o Parecer Técnico 8/2015 (peça 2, pp. 384/8), a Funasa apontou as seguintes irregularidades na prestação de contas do convênio:

a) em 16.9.2009, houve dois pagamentos indevidos que caracterizam prejuízo ao erário federal, nos valores de R\$ 1.029,31 e de R\$ 48.171,51, realizados mediante os cheques 850039 e 850043, o primeiro relativo a impostos municipais e o segundo relativo a depósito judicial em favor da empresa CRS, sem documento fiscal comprobatório da execução dos serviços;

b) as despesas com o PESMS não foram comprovadas, e os recursos respectivos (parte da contrapartida) foram utilizados na obra;

c) na relação de pagamentos, constam pagamentos às empresas CRS Comercial Ltda. e A. Gemaque da Silva, nos valores totais, respectivamente, de R\$ 175.982,52 e de R\$ 271.633,77 (somatório: R\$ 447.616,29). Porém, só foi apresentada a cópia de um contrato (Contrato 87/2007), firmado em 19.1.2007 com a empresa CRS Comercial Ltda., no valor de R\$ 399.765,19;

d) os boletins de medição relativos às notas fiscais da empresa A. Gemaque da Silva não contêm a assinatura de profissional legalmente habilitado.

Segundo o Parecer Técnico 8/2015, foram considerados regulares apenas os dois primeiros pagamentos à empresa CRS Comercial Ltda., referentes às notas fiscais 52 e 60, totalizando R\$ 124.517,23 (peça 2, p. 387).

Posteriormente, mediante o Parecer Financeiro 1/2016 (peça 3, pp. 6/8), foi sugerida a não aprovação da prestação de contas final e calculado o débito em R\$ 400.000,00, menos o valor de R\$ 6.319,41, referente ao saldo já devolvido à Funasa (peça 2, p. 246).

Em seguida, instaurou-se a presente tomada de contas especial.

Registre-se que o ex-prefeito foi notificado duas vezes pela Funasa para esclarecer as irregularidades ou quitar o débito, mas permaneceu inerte (peça 2, pp. 390 e 398; e peça 3, pp. 76 e 80).

No âmbito desta Corte, a Secex/AP, em pronunciamentos uniformes, formulou a seguinte proposta de encaminhamento ao TCU (peças 10 e 11):

“a) arquivar a presente tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU; b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Fundação Nacional de Saúde e ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78); c) determinar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento no art. 16, inciso III, da IN/TCU 71/2012, a baixa da responsabilidade pelo débito do Sr. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78).”

II

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento elaborada pela Secex/AP, pelos motivos que passa a expor.

Segundo a unidade técnica, o parecer técnico emitido pela Funasa em 26.11.2014 (peça 2, pp. 356/8) foi inconclusivo, pois consignou ser impossível a avaliação da execução física do objeto do Convênio 135/2003 mediante nova visita técnica, na medida em que não existiria mais obra a ser analisada (peça 2, p. 358). Diante da suposta falha nesse parecer, o qual teria ocasionado a instauração desta tomada de contas especial, entende a unidade técnica que *“não seria razoável imputar responsabilidade pelo valor total do débito ao ex-gestor, tampouco imputar responsabilidade às empresas contratadas”* (peça 10, p. 5). Conclui, assim, que não estão preenchidos os pressupostos necessários para a instauração e o desenvolvimento regular da TCE, contrariando os arts. 5º e 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012, o que acarretaria o arquivamento do processo.

Discorda-se da conclusão da unidade técnica, pois o principal fundamento para a instauração da presente tomada de contas especial foi a existência de diversas inconsistências na prestação de contas apresentada pelo ex-prefeito, e não a suposta inexecução parcial da obra.

Embora não se possa saber, ao certo, se a obra objeto do Convênio 135/2003 foi integralmente executada, pois a última vistoria *in loco*, que apurou a execução de 83% da obra, foi realizada cerca de 7 meses antes da assinatura do Termo de Recebimento Definitivo da Obra (datado de 17.11.2009 – peça 1, p. 219), as irregularidades detectadas na prestação de contas do convênio justificam a imediata citação do responsável, em razão da ausência de nexo de causalidade entre parte dos recursos federais transferidos ao município e parte das despesas efetuadas.

De acordo com a relação de pagamentos que integrou a prestação de contas, foram efetuados os seguintes pagamentos com os recursos do convênio, incluindo rendimentos financeiros (peça 1, pp. 199/213):

Favorecido	Documento	Data	Cheque	Valor (R\$)
CRS Comercial Ltda.	NF 52	8.5.2007	850001	72.241,09
CRS Comercial Ltda.	NF 52	8.5.2007	850002	1.543,61
CRS Comercial Ltda.	NF 52	8.5.2007	850005	3.395,95

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

CRS Comercial Ltda.	NF 60	11.9.2007	850006	46.389,85
CRS Comercial Ltda.	NF 60	11.9.2007	850007	946,73
A. Gemaque da Silva	NF 22	15.10.2008	850013	162.020,77
A. Gemaque da Silva	NF 22	15.10.2008	850014	3.306,54
A. Gemaque da Silva	NF 51	20.5.2009	850015	28.249,42
A. Gemaque da Silva	NF 51	20.5.2009	850017	603,62
A. Gemaque da Silva	NF 51	20.5.2009	850018	1.327,96
A. Gemaque da Silva	NF 52	5.6.2009	850019	26.464,80
A. Gemaque da Silva	NF 52	5.6.2009	850020	565,49
A. Gemaque da Silva	NF 52	5.6.2009	850021	1.244,07
A. Gemaque da Silva	NF 56	25.6.2009	850030	398,00
A. Gemaque da Silva	NF 56	25.6.2009	850031	875,60
A. Gemaque da Silva	NF 56	25.6.2009	850032	18.626,40
A. Gemaque da Silva	NF 59	8.7.2009	850036	26.162,24
A. Gemaque da Silva	NF 59	8.7.2009	850037	1.229,84
A. Gemaque da Silva	NF 59	8.7.2009	850038	559,02
CRS Comercial Ltda.	DAM	16.9.2009	850039	1.029,31
CRS Comercial Ltda.	GPS	16.9.2009	850042	2.264,47
CRS Comercial Ltda.	Guia de Depósito Judicial	16.9.2009	850043	48.171,51
TOTAL	-	-	-	447.616,29

Como destacado pela Funasa e pela própria Secex/AP, o contrato para a execução da obra foi firmado com a CRS Comercial Ltda. (Contrato 87/2007), vencedora da Tomada de Preços 6/2006 (peça 1, pp. 249/53), no valor total de R\$ 399.765,19 (peça 1, pp. 257/61).

Ainda que o referido contrato houvesse sido rescindido, o que não ficou demonstrado nos autos, o Município de Porto Grande/AP deveria ter formalizado um novo contrato para a execução dos serviços remanescentes, após prévio processo licitatório, dispensável só na hipótese do art. 24, XI, da Lei 8.666/1993.

Todavia, as notas fiscais emitidas pela empresa A. Gemaque da Silva – EPP não fazem referência a contrato algum, mas apenas à OES [Ordem de Execução de Serviço] 10/2008 – PMPG (peça 1, pp. 319, 343, 351, 373 e 399), não juntada aos autos. Tampouco há notícia sobre eventual subcontratação por parte da CRS Comercial Ltda.

Os boletins de medição que acompanham as citadas notas fiscais também não mencionam a existência de instrumento contratual, indicando como documento legal apenas a OES 10/2008 – PMPG (peça 1, pp. 321/7, 345/9, 353/7 e 375/9; e peça 2, pp. 4/8).

Além disso, dos cinco boletins de medição relativos à empresa A. Gemaque da Silva, três estão sem a assinatura do representante legal da empresa e do responsável técnico pela obra (peça 1, pp. 345/9, 353/7 e 375/9) e três estão sem a assinatura do fiscal da obra (peça 1, pp. 353/7 e 375/9; e peça 2, pp. 4/8).

Ademais, o 3º boletim de medição dos serviços supostamente executados pela A. Gemaque da Silva (peça 1, pp. 353/9), datado de 5.6.2009, apontou a execução de 100% da obra. Não obstante, após essa data, foram confeccionados mais dois boletins de medição (peça 1, pp. 375/9; e peça 2, pp. 4/8), datados de 24.6.2009 e de 8.7.2009, totalizando R\$ 47.851,10, referentes aos serviços de “terra preta para grama” e de “plantio de grama” (que já constavam como executados no 3º BM). Essa quantia equivale ao valor dos rendimentos financeiros que teriam sido alocados à obra, conforme demonstrativo à peça 1, p. 197. Todavia, não há, nos autos, contrato, muito menos termo aditivo, que ampare tais despesas.

Acrescente-se que não houve solicitação à Funasa para o acréscimo de quantitativos de serviços na planilha orçamentária da obra.

Diante de todas essas inconsistências, não há como se considerar comprovado o regular emprego dos recursos públicos utilizados para o pagamento das notas fiscais 22, 51, 52, 56 e 59, emitidas pelo empresário individual A. Gemaque da Silva.

Tampouco podem ser considerados regulares os pagamentos efetuados mediante os cheques 850039, 850042 e 850043, uma vez que:

a) a nota de empenho e a ordem de pagamento relativas a esses cheques fazem referência ao “*convênio nº 004/2008-SETRAP, de canalização de córregos*” (peça 2, pp. 12/4);

b) a guia de depósito judicial, no valor de R\$ 48.171,51 (peça 2, p. 24), trata de processo movido pela CRS Comercial Ltda. contra o Município de Porto Grande (Processo Cível 458-48.2008, Vara Única da Comarca de Porto Grande/AP), não constando dos autos nenhuma comprovação de que se trata de pagamento por serviços efetivamente prestados no âmbito do Contrato 87/2007, pois não foram apresentados eventuais boletins de medição, notas fiscais de prestação de serviço e nem a cópia da decisão judicial;

c) não há comprovante de que os pagamentos de impostos municipais (ISS) e da guia de previdência social (INSS) foram efetivamente custeados pelos cheques 850039 e 850042 nem de que tais pagamentos se referem a tributos retidos em face de serviços prestados pela CRS Comercial Ltda. no âmbito do Contrato 87/2007.

Sendo assim, os únicos pagamentos que podem ser considerados regulares são os referentes às notas fiscais 52 e 60 emitidas pela CRS Comercial Ltda., que totalizam R\$ 124.517,23.

Isso posto, diante da não comprovação do regular emprego de parte dos recursos do Convênio 135/2003 (R\$ 400.000,00 – R\$ 124.517,23 = R\$ 275.482,77), pelos motivos expostos neste parecer, deve ser promovida a imediata citação do sr. José Maria Bessa de Oliveira, para que apresente alegações de defesa e/ou recolha os seguintes débitos, abatido o crédito especificado:

Data de referência	Valor (R\$)
6.2.2006	35.482,77
22.3.2006	160.000,00
29.6.2009	80.000,00
14.10.2009	(6.319,41)

Por fim, cabe destacar que a primeira notificação do responsável sobre as irregularidades apuradas na prestação de contas do Convênio 135/2003 foi feita em 13.11.2015 (peça 2, p. 398), ou seja, menos de 6 anos após o fim da vigência do convênio, de modo que não há falar em eventual prejuízo ao direito de defesa neste caso.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, divergindo da Secex/AP, manifesta-se pela restituição dos autos à unidade técnica, para que realize a **citação** do sr. José Maria Bessa de Oliveira, pelos seguintes débitos, em razão da não comprovação do regular emprego de parte dos recursos do Convênio 153/2003 e da inexistência de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados mediante os cheques 850013, 850014, 850015, 850017, 850018, 850019, 850020, 850021, 850030, 850031, 850032, 850036, 850037, 850038, 850039, 850042 e 850043 e a execução do objeto pactuado:

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

Data de referência	Valor (R\$)
6.2.2006	35.482,77
22.3.2006	160.000,00
29.6.2009	80.000,00
14.10.2009	(6.319,41)*

* crédito referente a valor já ressarcido.

Brasília, em 15 de dezembro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador