

TC 009.908/2013-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Pedra Branca - CE

Responsáveis: Francisco Ernesto Lins Cavalcante (CPF 574.431.148-34); e Proserve Serviços Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 02.853.791/0001-28).

Procuradores: não há.

Interessados em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada contra o Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante (CPF 574.431.148-34), ex-Prefeito Municipal de Pedra Branca/CE (gestão 2001-2004), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio 2254/2002 (Siafi 456233), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Pedra Branca/CE.

HISTÓRICO

2. O referido convênio tinha por objeto a ampliação, reforma e aquisição de equipamentos para o Hospital São Sebastião de Pedra Branca/CE, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 826.913,63 da parte do concedente, bem como R\$ 91.879,30 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 918.792,93, conforme se verifica no Termo de Convênio (peça 1, p. 165-178). A vigência do instrumento estendeu-se de 5/7/2002 a 30/7/2008, tendo como prazo final para a apresentação da Prestação de Contas a data de 28/9/2008 (peça 6).

3. Os recursos federais foram liberados por meio de ordens bancárias, depositadas na agência 0239, conta corrente 6853-5, do Banco do Brasil (peça 7):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2003OB400311	2/5/2003	206.728,40
2003OB200842	3/6/2003	206.728,40
2004OB404318	13/7/2004	200.000,00
2005OB403613	13/4/2005	68.331,00
2005OB403613	13/4/2005	145.125,82

4. Após várias fiscalizações *in loco* e justificativas apresentadas pela prefeitura ainda na gestão do Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante (gestão 2001-2004), a Divisão de Convênios do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Ceará - Dicon emitiu o Relatório de Verificação *in loco* 50-3/2005, no qual constatou que (peça 1, p. 346-388):

a) a execução física da unidade de saúde encontra-se paralisada com aproximadamente 35% dos serviços realizados, sendo que já haviam sido gastos recursos da ordem de R\$ 619.614,87, correspondendo a 72,02% do total destinado à execução da obra;

b) inexistência da placa de identificação da obra;

c) a documentação técnica da obra estava incompleta e não havia sido elaborado um novo termo aditivo devidamente justificado para dar continuidade a execução da obra; e

d) os equipamentos previstos no Plano de Trabalho ainda não haviam sido adquiridos.

5. O novo prefeito de Pedra Branca, Sr. Antônio Góis Monteiro Mendes (Gestão 2005-2008), foi notificado das constatações acima em 21/11/2005 (peça 1, p. 392-394), e informou que moveu ação de ressarcimento contra o ex-Gestor.
6. Na gestão do novo prefeito, foi encaminhado um novo projeto, com reprogramação do plano de trabalho, para conclusão da ampliação do hospital e seguiram-se novas fiscalizações da Dicon até o encaminhamento da prestação de contas final do convênio em tela em 16/10/2008 (peça 2, p. 106-146), posteriormente complementados por novos documentos (peça 2, p. 219-400; peça 3; e peça 4, p. 1-53).
7. Na 7ª fiscalização realizada pela Dicon nas obras do hospital, da qual resultou o Relatório de Verificação “*in loco*” 175-7/2009, datado de 2/2/2010, restou consignado que o objeto do convênio relativo à meta 1 (obras de complementação da ampliação do hospital), se encontrava com 98% de execução, ao passo que a meta 2 (aquisição de equipamentos e material permanente), encontrava-se 100% concluída, mas que os objetivos do convênio haviam sido alcançados apenas parcialmente, tendo em vista que a obra não foi concluída e os R\$ 320.580,73, referentes às irregularidades constatadas antes da reformulação ainda não haviam sido devolvidos (peça 4, p. 59-101).
8. Em 4/2/2010, a prefeitura foi notificada acerca do Relatório de Verificação 175-7/2009 e chamada a atender as recomendações contidas no mesmo (peça 5, p. 8).
9. Em consequência, o município encaminhou por meio de expediente datado de 25/3/2010, novos documentos e informações com o objetivo de sanar as recomendações feitas (peça 5, p. 12-22).
10. A Dicon emite então o Parecer Gescon 2635, datado de 20/4/2010, no qual restaram consignadas as seguintes informações (peça 5, p. 28-34):
 - a) para averiguação da situação física e financeira do convênio foram realizadas sete verificações *in loco*;
 - b) no Relatório de Verificação *in loco* 186-6/2008 foi constatado nos serviços executados antes do novo projeto de complementação das obras, ainda na gestão do Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante, dano ao Erário no valor de R\$ 95.578,73, referente a serviços medidos e não executados, e de R\$ 225.000,00 concernentes a notas fiscais pagas à empresa Proserve sem a execução dos serviços atinentes, perfazendo um total de R\$ 320.578,73;
 - c) em 15/10/2008, foi devolvido um saldo de recursos à conta do FNS da ordem de R\$ 158,68;
 - d) a obra de complementação da ampliação do Hospital Municipal de São Sebastião foi finalizada com 100% dos serviços contratados, de acordo com o Plano de Trabalho reformulado, nos termos do Parecer Técnico 33/2010, mas o débito de R\$ 320.578,73 não foi restituído.
11. Foi encaminhado, no dia 30/6/2010, um ofício visando notificar o Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante, ex-Prefeito de Pedra Branca da não aprovação referente ao convênio, para adoção de providências e restituição dos recursos impugnados (peça 5, p. 42), mas o responsável não encaminhou resposta.
12. De acordo com o Despacho 424, datado de 6/6/2011, o débito de R\$ 320.578,73 é referente às Notas Fiscais em favor da Proserve — Serviços Comércio e Representação Ltda., relativas à 1ª, 2ª e 3ª medições, todas efetuadas na gestão do Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante, conforme já citados no Relatório de Verificação *in loco* 59-4/2006.
13. O relatório do Tomador de Contas Especial quantificou o débito no valor original de R\$ 320.578,73, decorrente das seguintes irregularidades (peça 5, p. 248-258):

Irregularidades	Data	Valor (R\$)
Não consecução dos objetivos pactuados, referente a serviços medidos e não executados;	13/8/2004	95.578,73
Notas fiscais pagas à PROSERVES sem execução dos serviços contratados.	18/7/2003	225.000,00

14. O Relatório do tomador de contas também nomeou como responsável o Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante, ex-Prefeito de Pedra Branca, já que as notas fiscais questionadas foram emitidas no mesmo período de sua gestão.

15. O Relatório de Auditoria CGU 257072/2012 anuiu com o relatório do tomador de contas (peça 5, p. 274-276).

16. Quantificado definitivamente o débito pelo qual o responsável era alcançado, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 5, p. 278-280).

17. Em análise preliminar, porém, Pronunciamento desta Unidade, datado de 17/9/2013 (peça 8), levantou outros fatos que interferiram na quantificação do débito e na responsabilização aqui apurados.

18. Quanto à quantificação do débito, para a Unidade, não restou dúvida de que de fato houve prejuízo ao Erário por conta de serviços pagos e não realizados antes da repactuação do convênio pelo prefeito seguinte (gestão 2005-2008), haja vista que a prefeitura teve que aumentar o valor de sua contrapartida e os rendimentos de aplicação financeira, que seriam devolvidos, também foram utilizados na obra, com exceção de R\$ 158,21, diferença devolvida aos cofres do FNS.

19. No entanto, ressaltou nossa unidade técnica, um pequeno ajuste deveria ser realizado a fim de evitar o enriquecimento ilícito do Erário, e justificou:

a) caso a obra tivesse sido concluída sem irregularidades pela Proserves, o valor despendido seria de R\$ 834.450,10, valor contratado, que somado aos R\$ 45.352,56 que foram gastos efetivamente com a compra de equipamentos, alcançariam um total de despesas de R\$ 879.802,66;

b) como o total das despesas após a repactuação alcançou o montante de R\$ 1.136.140,47, conforme tabela seguinte que resume a realização das receitas e despesas do convênio ao final da vigência (peça 1, p. 149), o real valor do débito a ser imputado, tendo em vista que o objeto foi plenamente concluído, deve ser a diferença entre esses dois valores, que alcança, por sua vez, o montante de R\$ 256.337,81:

	Receitas	Despesas
Concedente	826.913,63	826.913,63
Conveniente	259.960,60	259.960,60
Rendimentos	49.424,45	49.266,24
Total	1.136.298,68	1.136.140,47

c) mesmo considerando o débito no valor de R\$ 256.337,81, ainda assim somente uma parte desse valor foi em prejuízo ao Erário Federal, isso porque foi a própria prefeitura, ao aumentar o valor da contrapartida no momento da repactuação, que arcou com a maior parte do prejuízo; e

d) dito isso, do débito total apurado, no valor de R\$ 256.337,81, deve ser subtraído o valor complementado da contrapartida de R\$ 168.081,30, resultando no montante de R\$ 88.256,51.

20. Dessa forma, concluiu a unidade ser este o montante a ser ressarcido ao Erário Federal pelos responsáveis, devendo ser atualizado a partir da data do último pagamento realizado à Proserves, em 13/8/2004 (peça 3, p. 10).

21. Já quanto à responsabilização, se mostrou correta a indicação do Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante, ex-Prefeito da cidade de Pedra Branca (gestão 2001-2004), por ter sido o prefeito que celebrou e geriu os recursos do convênio no período dos pagamentos irregulares, devendo, no entanto, também ser chamada a compor o polo passivo desses autos, a empresa Proserve Serviços Comércio e Representações Ltda., por ter se beneficiado com pagamentos por serviços não prestados.

22. Isto posto, esta unidade do TCU realizou as devidas citações dos responsáveis, cujo resumo está apresentado na tabela seguinte:

Responsáveis	Ofício/Edital	AR/DOU	Resposta
Francisco Ernesto Lins Cavalcante	1780/2013 (Peça 10)	Peça 11	Peça 12
Proserve	1781/2013 (Peça 9)	Devolvido	Revel
	Edital 4/2014	Peça 15	
	905/2014 (Peça 18)	Devolvido	
	906/2014 (Peça 17)	Devolvido	
	1428/2014 (Peça 21)	Peça 22	

23. A partir da tabela acima, verifica-se que apenas o Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante apresentou alegações de defesa em resposta à citação.

24. A primeira tentativa de notificação da empresa Proserve Serviços Comércio e Representações Ltda., por meio do Ofício 1781/2013, foi dirigida ao endereço constante da base CNPJ da Receita Federal, mas a notificação foi devolvida pelos correios com a informação de “mudou-se” (peça 13), razão pela qual a citação da empresa foi promovida por meio do Edital 4/2014, publicado no Diário Oficial da União de 10/1/2014 (peça 15).

25. Considerando que não haviam sido esgotadas todas as tentativas de localização da empresa antes da publicação do Edital, foram expedidos outros três ofícios: o Ofício 905/2014 foi dirigido ao endereço da Sócia Administradora da empresa, Sra. Nelsa Leandro dos Santos, constante da base de dados CPF da Receita Federal; o Ofício 906/2014 foi dirigido ao endereço do sócio da empresa, Sr. Cosme Moreira de Sousa, também constante da base de dados CPF da Receita Federal; e, por fim, o Ofício 1428/2014 foi dirigido a outro endereço da empresa constante do cadastro deste Tribunal.

26. O Ofício 905/2014 foi devolvido pelos correios com a informação de “falecido” (peça 20) e o Ofício 906/2014 foi devolvido com a informação de “não existe o número”. No entanto, a notificação efetuada por meio do Ofício 1428/2014 foi recebida em 8/7/2014, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 22, mas a empresa não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

27. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

I. Do atendimento da citação pelo Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante (peça 12)

28. Em atendimento à citação, o responsável alega em síntese (peça 12):

a) como se justifica a União ser beneficiada com o recebimento da significativa importância de R\$ 141.254,54 (na data-base de 30/9/2013), levando em consideração que ela só despendeu R\$ 826.913,63 para uma obra que custou R\$1.136.140,47;

b) como se justifica uma devolução de recursos em favor do FNS, quando o dinheiro entregue pelo Fundo foi totalmente aplicado na reforma e ampliação do Hospital São Sebastião no município, conforme consta do Relatório de Execução Físico-Financeiro, além daquela de que o Relatório de Verificação *in loco* 175-7/2009 atestou que a meta relativa à aquisição dos equipamentos e materiais permanentes estava plenamente concluída;

c) como se justifica a cobrança do valor de R\$ 88.256,51 quando não existe nenhuma prova material ou mesmo contábil, que justifique a determinação de qualquer aplicação ilegal e/ou retenção indevida e/ou desvio de recursos feitos pelo defendente na data de 13/8/2004, ou seja, que nesta data tenha ele usufruído ou desviado recursos; e

d) resta claro que só a Prefeitura de Pedra Branca, que é a única entidade que pode guardar os documentos de sua contabilidade, bem como os das despesas de suas obras, é que poderia ter apresentado as provas contra as argumentações aqui apresentadas pelo defendente, fato que não ocorreu.

29. Por fim, o defendente conclui que nem o valor de R\$ 88.256,51 e nem a data base de 13/8/2004 têm a necessária e indispensável certeza e liquidez para que se possa com eles fazer uma cobrança em favor do FNS, posto que, os valores entregues à conveniente foram devidamente e totalmente aplicados.

30. Aos presentes autos, pelo defendente, não foram anexados documentos ou cópias.

II. Análise da Unidade Técnica

31. De início, deve-se ressaltar que não foi encontrada nos autos a procuração do responsável para o advogado que assina a defesa, razão pela qual não será o advogado considerado como procurador do defendente. No entanto, a defesa pode ser considerada válida uma vez que o ex-Prefeito também assina o documento.

32. Tal defesa centra-se na desconstituição do cálculo do valor exigido para devolução aos cofres do FNS e da data utilizada para atualização do débito.

33. Conforme visto nos autos, o último parecer sobre o andamento do convênio na gestão do responsável, Relatório de Verificação *in loco* 50-3/2005 (peça 1, p. 346-388), da Divisão de Convênios do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Ceará – Dicon, deixou assente que a execução física da unidade de saúde encontrava-se paralisada com aproximadamente 35% dos serviços realizados, sendo que já haviam sido gastos recursos da ordem de R\$ 619.614,87, correspondendo a 72,02% do total destinado à execução da obra, além de que os equipamentos previstos no Plano de Trabalho ainda não haviam sido adquiridos.

34. Como o dinheiro em caixa, somado a parcela que faltava ser repassada pelo concedente, não seria suficiente para concluir a obra, diante do grande percentual de serviços não executados, a conclusão do objeto do convênio na gestão do prefeito sucessor só foi possível a partir de uma nova reprogramação do plano de trabalho a partir de um aporte maior de contrapartida municipal e da utilização dos rendimentos de aplicação financeira, mas com isso uma obra que deveria custar R\$ 879.802,66, já incluindo a compra dos equipamentos, foi executada pelo total de R\$ 1.136.140,47, resultando num superfaturamento de R\$ 256.337,81, que teve como causa justamente os pagamentos a maior realizados à Proserve pelo ex-Gestor, não sendo possível, dessa forma, acatar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável.

35. Apesar do dano total causado pelos responsáveis arrolados ter alcançado o montante de R\$ 256.337,81, como já foi informado nesta instrução, somente uma parte desse valor foi em prejuízo ao Erário Federal, isso porque foi a própria prefeitura, ao aumentar o valor da contrapartida no momento da repactuação, que arcou com a maior parte do prejuízo.

36. Com isso, do débito total apurado, no valor de R\$ 256.337,81, foi subtraído o valor complementado pelo município a título de contrapartida no total de R\$ 168.081,30, resultando no montante do débito ao Erário Federal da ordem de R\$ 88.256,51. Tal redução foi feita, é claro, sem

prejuízo de que cópia desta instrução, bem como da decisão que vier a ser proferida, seja encaminhada para o Tribunal de Contas dos Municípios no Estado do Ceará – TCM/CE, para que aquela entidade promova as medidas cabíveis com vistas ao ressarcimento dos prejuízos aos cofres do município.

37. Quanto à data de 13/8/2004, utilizada para fins de atualização do débito, também não há por que se questionar a sua escolha, uma vez que se trata da data do último pagamento realizado à Proserve e, portanto, é a data menos gravosa para os responsáveis.

38. Por fim, não tendo as alegações de defesa apresentadas força para elidir a irregularidade apontada, nenhum dos argumentos podem ser aproveitados em favor da empresa revel, que também deve ser condenada uma vez que se beneficiou com pagamentos irregulares por serviços não executados.

39. Diante da revelia da empresa e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade dos responsáveis, propõe-se que suas contas sejam, desde logo, julgadas irregulares nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

40. Como propostas de benefícios potenciais quantitativos estão a proposta de condenação dos responsáveis em débito, bem como a proposta de aplicação de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, encaminhe-se os autos à consideração superior, propondo:

I - com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”; e 19 da Lei 8.443/1992 sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante (CPF 574.431.148-34), condenando-o, solidariamente com a empresa Proserve Serviços Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 02.853.791/0001-28), ao pagamento da quantia indicada a seguir, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir da respectiva data até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 dias para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento do débito aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da mencionada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Data	Valor (R\$)
13/8/2004	88.256,51

II - seja aplicada, individualmente, ao Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante e à empresa Proserve Serviços Comércio e Representações Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar das notificações, para que, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da mencionada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas depois do vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

III - autorizar, desde logo, com amparo no art. 26 da Lei 8.443/1992 e no art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações mensais e sucessivas, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, § único, da Lei 8.443/1992 e do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

IV - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas às notificações;

V - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da República no Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, §7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

VI – encaminhar cópia desta instrução, bem como do Acórdão que vier a ser proferido ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, para que promova as medidas cabíveis com vistas ao ressarcimento dos prejuízos aos cofres do município decorrentes das irregularidades tratadas neste processo.

Fortaleza, 13 de agosto de 2014
(assinado eletronicamente)
Waldy Sombra Lopes Júnior
AUFC – Matr. TCU 1043-0