

Proc. TC-013.069/2011-0
Tomada de Contas Especial

PARECER

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) no Estado do Ceará contra o Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito do Município de Icó/CE (2001-2004), em razão de irregularidades na gestão dos recursos do Convênio 466/2001 (peça 1, p. 43-50), que tinha por objeto a construção de um sistema de abastecimento de água nos conjuntos Sohidal e Bela Marte e a ampliação do sistema existente na Vila São Vicente (Catavento). Para a execução do objeto, foi prevista a aplicação de R\$ 143.986,25, sendo R\$ 129.600,00 originados do concedente e R\$ 14.386,25 aportados pelo Município, a título de contrapartida.

O débito de que trata a presente TCE foi inicialmente quantificado em R\$ 21.528,44. Segundo o que foi informado no Relatório de Visita Técnica Final (peça 2, p. 4-7), em 10/03/2004, data da visita, a ampliação do sistema de abastecimento de água na Vila São Vicente estava concluída. Todavia, o sistema previsto para os conjuntos Sohidal e Bela Marte não estava em funcionamento. Segundo o que foi noticiado, os serviços de captação (R\$ 5.125,44), tratamento (R\$ 920,00) e reservação (R\$ 15.483,00), totalizando R\$ 21.528,44, não haviam sido executados, e um reservatório elevado já existente teria sido aproveitado para atender a comunidade de Bela Marte.

Posteriormente, em nova análise da documentação apresentada a título de prestação de contas (Parecer Financeiro N° 157/2008, peça 2, p. 46-47), o concedente relacionou um conjunto de irregularidades que teriam sido cometidas pelo responsável. Embora algumas dessas falhas constituam, a nosso ver, tão-somente impropriedades de caráter formal, outras, por sua natureza, poderiam configurar irregularidades de maior gravidade, a exemplo de despesas impugnadas no valor de R\$ 21.528,44; ausência dos extratos da conta corrente do mês de agosto/2002; e ausência dos extratos da conta de aplicação financeira desde agosto/2003 até a devolução do saldo do convênio (dezembro/2003). O concedente, entendendo que, em razão da ausência dos extratos bancários, não teria sido possível identificar com precisão o valor das receitas auferidas e das despesas realizadas, decidiu condicionar a conclusão da análise da prestação de contas ao saneamento das irregularidades. Como o responsável, após ter sido notificado, não complementou a documentação apresentada, decidiu-se pela instauração da TCE, atribuindo-se ao ex-prefeito a responsabilidade pelo valor total repassado (R\$ 129.600,00).

No âmbito do Tribunal, o Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, não obstante a redação pouco precisa do ofício que lhe foi enviado, foi citado para que recolhesse o valor total do débito ou apresentasse alegações de defesa em relação às irregularidades apontadas no mencionado Parecer Financeiro N° 157/2008, bem como em relação ao fato de ter alterado o projeto de construção do sistema de abastecimento de água dos conjuntos Sohidal e Bela Marte, sem que tivesse apresentado à FUNASA solicitação de alteração com orçamentos e justificativas técnicas (peça 23).

Após examinar a defesa apresentada pelo responsável (peça 27), a SECEX-CE concluiu, na instrução que integra a peça 33, que as alegações aduzidas não lograram elidir as irregularidades apontadas. Em consequência, propôs o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito e a condenação do responsável ao recolhimento do valor total repassado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, bem como ao recolhimento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Foi sugerida ainda a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da mesma Lei ao Sr. Marcos Eugênio Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito (gestão 2009-2012), em razão do não atendimento, sem causa justificada, à diligência expedida pelo Tribunal.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

Data máxima vênia, entendemos que os elementos contidos nos autos sugerem um encaminhamento diverso.

Conforme se observa na ficha cadastral de abertura de conta bancária (peça 1, p. 63), na OB emitida pelo concedente (peça 1, p. 64), nos extratos bancários de conta corrente encaminhados pelo responsável a título de prestação de contas (peça 1, p. 141-143, 145-146, 148, 151, 154 e 156-164), nos extratos bancários de conta de poupança (caracterizada pela operação 013) que foram igualmente apresentados pelo responsável (peça 1, p. 149, 152 e 155), e nos extratos de conta corrente posteriormente encaminhados pela Caixa atendendo a diligência expedida pelo Tribunal (peça 31, p. 2), os recursos repassados pela FUNASA foram geridos em duas contas da Caixa: a conta corrente nº 200-5, agência 1960, na qual os recursos foram inicialmente creditados; e a conta de poupança nº 54.214-2, mesma agência, para onde os recursos foram transferidos e na qual permaneceram aplicados.

Cumprir registrar que as informações contidas nos extratos de conta corrente apresentados pelo responsável a título de prestação de contas são idênticas àquelas presentes no extrato encaminhado pela Caixa (peça 31, p. 2). Nada obstante, como o extrato de conta corrente encaminhado pela Caixa abrange a totalidade do período de execução do convênio, suprimindo a ausência de alguns períodos não cobertos pelos extratos que foram apresentados pelo responsável, será o extrato encaminhado pela Caixa o que utilizaremos no presente parecer para fins de análise.

Os extratos da conta de poupança nº 54.214-2 disponíveis nos autos (peça 1, p. 149, 152 e 155), encaminhados pelo responsável a título de prestação de contas, revelam a seguinte movimentação financeira:

CONTA DE POUPANÇA

<u>DATA</u>	<u>HISTÓRICO</u>	<u>CRÉDITO (R\$)</u>	<u>DÉBITO (R\$)</u>	<u>SALDO (R\$)</u>
08/05/2002	crédito autorizado	129.600,00		129.600,00
22/05/2002	débito autorizado		31.365,00	
	débito de CPMF		119,18	98.115,82
04/06/2002	débito autorizado		60.000,00	
	débito de CPMF		228,00	37.887,82
08/06/2002	remun básica	92,40		
	crédito de juros	189,90		38.170,12
08/07/2002	remun básica	61,03		
	crédito de juros	191,15		38.422,30
12/07/2002	débito autorizado		30.000,00	
	débito de CPMF		114,00	8.308,30

Do exame dos lançamentos realizados na conta de poupança nº 54.214-2, em confronto com a movimentação indicada no extrato bancário da conta corrente nº 200-5 (peça 31, p. 2), é possível extrair as seguintes conclusões:

a) para cada operação de débito ou crédito autorizado na conta de poupança, existe uma operação de mesmo valor, porém em sentido inverso (crédito ou débito), realizada na conta corrente, no mesmo dia. Isso comprova que os recursos do convênio, inicialmente creditados na conta corrente, foram aplicados na conta de poupança nº 54.214-2 e de lá foram sendo retirados e creditados de volta na conta corrente, a medida em que os pagamentos à construtora se faziam necessários;

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

b) não consta nos autos o extrato da conta de poupança relativo a agosto/2002, extrato este que deveria ter sido solicitado junto à Caixa, por ocasião da diligência expedida pelo Tribunal. Apesar disso, o fato de existir no extrato da conta corrente (peça 31, p. 2) um último crédito autorizado, efetuado em 08/08/2002, no valor de R\$ 8.372,85, sugere, com uma boa margem de segurança, dada a sequência de operações realizadas, a data e o valor da operação, que esse crédito foi proveniente da conta de poupança (registre-se que o saldo da conta de poupança em 31/07/2002 era de R\$ 8.308,30, cf. peça 1, p. 155). Nesse caso, mesmo sem o extrato relativo a agosto/2002, é razoável presumir que, em 08/08/2002, foram creditados na conta de poupança os rendimentos devidos sobre os R\$ 8.308,30 remanescentes na conta; foi transferido para a conta corrente o valor de R\$ 8.372,85 (lançamento a débito na conta de poupança e a crédito na conta corrente); e foi debitado na conta de poupança o valor de CPMF relativo a essa transferência. Nessa hipótese, os juros creditados teriam superado a CPMF debitada em R\$ 64,55 (R\$ 8.372,85 - R\$ 8.308,30), montante absolutamente compatível com os valores envolvidos;

c) considerando os lançamentos apresentados na tabela “Conta de Poupança”, acrescidos dos R\$ 64,55 citados no parágrafo anterior, é possível afirmar que os rendimentos creditados na conta de poupança (R\$ 534,48) superaram os valores debitados a título de CPMF (R\$ 461,18) em R\$ 137,85 (R\$ 534,48 - R\$ 461,18 + R\$ 64,55). Como esse valor foi depositado na conta corrente nº 200-5, constitui receita gerida pelo responsável.

Os lançamentos a crédito que constam no extrato da conta corrente nº 200-5 (peça 31, p. 2), relacionados na tabela abaixo, revelam que o total de receitas gerido pelo responsável alcançou o montante de R\$ 144.124,10, valor compatível com o que foi previsto para a execução do objeto. Desse total, R\$ 129.737,85 foram oriundos do concedente e R\$ 14.386,25 foram aportados pelo Município, exatamente o valor da contrapartida pactuada. Dos R\$ 129.737,85 provenientes do concedente, R\$ 129.600,00 correspondem ao valor repassado e R\$ 137,85 aos rendimentos líquidos auferidos na conta de poupança, conforme comentado no parágrafo anterior.

RECEITAS

<u>DATA</u>	<u>VALOR</u>	<u>HISTÓRICO</u>
22/05/2002	31.365,00	crédito autorizado - recurso proveniente da conta poupança
04/06/2002	60.000,00	crédito autorizado - recurso proveniente da conta poupança
12/07/2002	30.000,00	crédito autorizado - recurso proveniente da conta poupança
08/08/2002	8.372,85	crédito autorizado - recurso proveniente da conta poupança
Total - concedente	129.737,85	
28/11/2003	5.958,57	depósito em dinheiro - recurso proveniente da contrapartida
28/11/2003	8.427,68	depósito em dinheiro - recurso proveniente da contrapartida
Total - contrapartida	14.386,25	
Total de Receitas	144.124,10	

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

Em relação às despesas efetuadas com os recursos do convênio, os lançamentos a débito que constam no extrato da conta corrente nº 200-5 (peça 31, p. 2), relacionados na tabela abaixo, revelam que o total das despesas, no valor de R\$ 144.124,10, coincide com o total das receitas. Desse montante, R\$ 144.096,52 foram pagos à construtora e R\$ 27,58 foram devolvidos ao concedente.

DESPESAS

DATA	VALOR	DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS
22/05/2002	31.363,20	recibo (peça 1, p. 169); nf (peça 1, p. 170); cheque (peça 1, p. 171)
04/06/2002	60.000,00	recibo (peça 1, p. 178); nf (peça 1, p. 179); cheque (peça 1, p. 180; e peça 31, p. 3)
12/07/2002	30.000,00	recibo (peça 1, p. 182); nf (peça 1, p. 181); cheque (peça 1, p. 183; e peça 31, p. 5)
08/08/2002	5.013,75	recibo (peça 1, p. 172); nf (peça 1, p. 173); cheque (peça 1, p. 174; e peça 31, p. 7)
26/08/2002	3.000,00	recibo (peça 1, p. 176); nf (peça 1, p. 175); cheque (peça 1, p. 177; e peça 31, p. 9)
28/11/2003	5.779,82	recibos (peça 1, p. 166 e 167); nf (peça 1, p. 165); cheque (peça 1, p. 168; e peça 31, p. 11)
02/12/2003	446,99	cheque (peça 31, p. 13)
02/12/2003	8.492,76	recibos (peça 1, p. 185 e 189); nfs (peça 1, p. 184 e 188); ch.(peça 1, p. 186; e peça 31, p. 15)
Total pago à construtora	144.096,52	
02/12/2003	27,58	doc (peça 1, p. 140); cheque (peça 31, p. 17)
Total de Despesas	144.124,10	

O exame minucioso de cada um dos lançamentos a débito realizados na conta corrente nº 200-5 conduz, em relação às despesas realizadas, às seguintes conclusões:

a) o valor total pago à construtora é compatível com o que foi orçado;

b) as despesas efetuadas estão suportadas por documentos comprobatórios fidedignos, uma vez que as referências a valores, datas e números de notas fiscais contidas nos recibos, notas fiscais e cheques são compatíveis entre si. Em alguns casos, a exemplo dos dispêndios no valor de R\$ 5.779,82 e R\$ 8.492,76, utilizou-se um único cheque para quitar a despesa relativa a duas notas fiscais;

c) nos casos dos dispêndios no valor de R\$ 5.013,75, R\$ 5.779,82 e R\$ 8.492,76, os documentos comprobatórios indicam que houve a retenção de tributos municipais. Nesses casos, os pagamentos realizados à construtora levaram em conta o valor das parcelas que deveriam ser retidas, haja vista que os cheques emitidos correspondem acertadamente ao valor líquido da operação, ou seja, o valor cobrado pela construtora, deduzido do valor retido pelo Município;

d) a regularidade do dispêndio no valor de R\$ 446,99 não foi adequadamente comprovada. Embora conste nos autos uma cópia do cheque nominal emitido à construtora (peça 31, p. 13), a despesa no valor de R\$ 446,99 é a única dentre todas as retiradas efetuadas na conta corrente para a qual não constam o recibo e a nota fiscal correspondentes.

Como se vê, sob o aspecto documental, a prestação de contas encaminhada, excetuando-se a despesa no valor de R\$ 446,99, forma um todo íntegro e consistente que se presta a comprovar a regular aplicação dos recursos. Sobre os R\$ 446,99, pensamos que, por se tratar de valor de pequena monta, que corresponde a apenas 0,3% do total das despesas realizadas, a não apresentação de documentos que comprovem a sua regularidade constitui falha que pode ser relevada.

Diante disso, entendido que, conquanto o responsável não tenha encaminhado a totalidade dos extratos bancários, restou superada a questão da comprovação da regularidade da aplicação dos recursos sob a ótica financeira, cabe agora analisar feito sob o enfoque da execução física do objeto.

Conforme comentado no segundo parágrafo deste Parecer, o débito de que trata a presente TCE foi inicialmente quantificado em R\$ 21.528,44. Na ocasião, restou consignado no Relatório de Visita Técnica Final (peça 2, p. 4-7) que, em 10/03/2004, a ampliação do sistema de abastecimento de

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

água na Vila São Vicente estava concluída. Todavia, os serviços de captação (R\$ 5.125,44), tratamento (R\$ 920,00) e reservação (R\$ 15.483,00) para os conjuntos de Sohidral e Bela Marte, totalizando R\$ 21.528,44, não haviam sido executados. O sistema de abastecimento previsto para estas localidades não estava em funcionamento e um reservatório elevado já existente teria sido aproveitado para atender a comunidade de Bela Marte.

Ocorre que, conforme noticiado no documento que integra a peça 1, p. 192-194, em nova visita técnica, realizada em 24/11/2004, o concedente constatou que os sistemas de abastecimento de água de São Vicente, Sohidral e Bela Marte se encontravam em pleno funcionamento, atendendo com água encanada a população prevista no projeto. O objeto pactuado, nesse sentido, foi atingido em 100%. A única ressalva apontada no relatório diz respeito ao reservatório elevado de 20m³, que, segundo informado, não foi executado de acordo com o previsto, em razão de fatos supervenientes à obra. Conquanto esses fatos supervenientes não tenham sido detalhados pelo concedente, foi informado que o atraso na execução da obra decorreu de alteração no projeto de engenharia, motivado pela substituição do manancial e do reservatório de distribuição anteriormente previstos por outros que atendessem a comunidade de Bela Marte. Por fim, foi relatado que, embora o Município não tivesse apresentado o orçamento comparativo para efeito de análise, nem as justificativas técnicas para as alterações ocorridas, o objeto pactuado foi atingido e as modificações técnicas podem ser consideradas como complemento do objeto pactuado.

Ora, diante do que foi relatado pelo concedente, não nos parece razoável a condenação do ex-prefeito à devolução dos R\$ 21.528,44 inicialmente apurados, sob a alegação de que os serviços de captação, tratamento e reservação para as localidades de Sohidral e Bela Marte simplesmente não teriam sido executados. Se por um lado é verdade que as modificações técnicas levadas a efeito pelo responsável não foram justificadas, nem aprovadas pelo concedente, por outro não é menos verdade que a solução adotada se mostrou tecnicamente adequada e que outros serviços foram executados em substituição àqueles que deixaram de ser realizados. Ainda que o procedimento adotado não tenha sido correto, o fato de o objeto ter sido integralmente executado e a obra estar servindo à população exatamente conforme o que foi pactuado devem ser considerados.

Nesse particular, inexistindo nos autos maiores informações acerca da solução técnica que foi adotada, nem elementos que permitam avaliar os custos dos serviços que foram permutados, não há como quantificar eventual dano ao erário, ou mesmo supor que ele tenha existido. Desse modo, tendo por certo que restou comprovada a execução de 100% do objeto, entendemos que o débito por inexecução deva ser afastado.

Uma última questão que merece ser comentada diz respeito ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS. Conforme se observa na peça 1, p. 6, o plano de trabalho aprovado previa, na meta 3.0 (etapa/fase 3.1) do cronograma de execução, a realização de ações relativas ao Programa. Embora não tenha constado expressamente o valor previsto para a meta, é possível concluir, a partir do que constou no plano de aplicação do mesmo relatório, que os gastos com o PESMS (pessoal, material de consumo e serviços de terceiros - pessoa jurídica) foram estimados em R\$ 1.546,25. Essa informação pode ser confirmada no cronograma de desembolso (peça 1, p. 7), que previa para o mês de dezembro um desembolso de R\$ 1.546,25 para a meta 3.0.

Ao tratar do assunto, o Parecer Técnico nº 08/2005 (peça 1, p. 200-201 e 198-199) noticia, sem fornecer maiores detalhes, que o Município teria atingido apenas 67% das metas/etapas propostas. Isso significa que o responsável teria aplicado o equivalente R\$ 1.035,99 (67% de R\$ 1.546,25) em ações voltadas para o PESMS, deixando de aplicar, portanto, R\$ 510,26 em relação ao que havia sido previsto. Nada obstante, a FUNASA nem considerou como débito a parcela que deixou de ser aplicada (R\$ 510,26), nem considerou como crédito em favor da execução do objeto os R\$ 1.035,99 aplicados no Programa. Apenas tratou a não execução de 33% das metas do PESMS como uma das irregularidades atribuídas ao responsável.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

As falhas verificadas na execução do PESMS, segundo nos parece, não devem ser consideradas graves o bastante para macular as contas. Tendo por certo que ações foram executadas e que, portanto, houve o dispêndio de recursos pelo Município para a execução dessas ações, tais gastos deveriam ter sido considerados como aporte adicional de contrapartida aplicado pelo Município no objeto do convênio. Em vez disso, esses dispêndios não foram sequer incluídos pelo responsável na prestação de contas. De qualquer forma, dada a baixa materialidade dos valores envolvidos em relação ao total gerido, pensamos que a falha deva ser considerada de caráter formal.

Assim, considerando que o objeto do convênio foi executado em sua totalidade; que os documentos apresentados a título de prestação de contas comprovam que os recursos do convênio foram aplicados em seu objeto; que não há nos autos qualquer indício de má-fé, desvio ou malversação de recursos; e que as falhas observadas, seja por sua baixa materialidade ou por sua diminuta relevância, podem ser consideradas impropriedades de caráter formal; entendemos que o encaminhamento mais adequado à presente TCE seja o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do responsável.

Por fim, sobre a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 ao Sr. Marcos Eugênio Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito (gestão 2009-2012), em razão do não atendimento, sem causa justificada, à diligência expedida pelo Tribunal, entendemos que tal medida possa ser dispensada. Primeiro, porque as informações que deixaram de ser prestadas não prejudicaram o exame do processo. Depois, porque, embora o ofício remetido constituísse formalmente uma diligência (peça 7), da forma como alguns de seus itens foram redigidos, mencionando irregularidades e, em alguns casos, exigindo justificativas (alíneas “a”, “b”, “c”, “h”, “i” e “k”), assemelhava-se materialmente a uma audiência. Como o Sr. Marcos Eugênio Leite Guimarães Nunes não geriu recursos do convênio, parece razoável que tenha optado pelo silêncio, em vez de apresentar justificativas para atos de gestão sobre os quais não tinha responsabilidade.

Assim, à vista das considerações expendidas, e com vêniãs por dissentir da proposta sugerida pela Unidade Técnica, manifestamo-nos por que sejam as contas do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes julgadas regulares com ressalva, com fundamento no art. 16, inciso II; 18; e 23, inciso II; da Lei 8.443/1992, dando-se quitação ao responsável.

Ministério Público, em 9 de fevereiro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)

Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador