

Processo TC 029.867/2013-4 (com 86 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde – FNS/MS, em virtude da impugnação total das despesas do Convênio 1.785/2003 (Siafi 495596), celebrado com a Prefeitura Municipal de Florânia/RN, tendo por objeto a construção de uma unidade de saúde (peça 1, pp. 49/67).

Para a consecução do objeto, previram-se gastos no montante de R\$ 158.086,00, dos quais R\$ 9.600,00 correspondiam à contrapartida do Município e o saldo restante, de R\$ 148.486,00, ao valor arcado pela União. O Ministério da Saúde liberou os recursos por meio de duas parcelas, conforme ordens bancárias 2004OB403911 e 2004OB907065, de 2/7/2004 e 11/10/2004, respectivamente (peça 1, pp. 53, 107 e 145 e 175/83).

A vigência do ajuste, inicialmente fixada para o período de 31/12/2003 a 25/12/2004 (peça 1, p. 47), após a celebração de três termos aditivos, restou estendida até 6/10/2007, com o prazo final para a apresentação de contas até 5/12/2007 (peça 1, p. 361).

Conforme previsto no plano de trabalho, a edificação da obra alcançaria 295,43 m² de cobertura, construída numa área total de 1.102,5 m², e tinha por objetivo contribuir para melhorar a cobertura dos procedimentos de urgência no Município de Florânia/RN (peça 1, pp. 6/7).

Celebrado o convênio, a municipalidade promoveu licitação, sob a modalidade de tomada de preços por regime de empreitada por preço unitário, para a contratação dos serviços relativos ao objeto pactuado. Sagrou-se vencedora a empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., culminando na formalização do contrato para a execução da obra, em 13/9/2004 (peça 1, p. 209).

A tabela formulada pela unidade técnica sintetiza as informações relativas aos pagamentos realizados à empresa contratada (peça 9, p. 4):

Data do crédito pelo Concedente	Valor do Repasse (R\$)	Ordens Bancárias	Pagamento à Empresa (R\$)	Data	Cheque	Localização – Cheque/NF/Rec/Bol. Med.
6/7/2004	74.243,00	2004OB403911	74.243,00	13/9/2004	850002	peça 1, p. 177, e peça 2, p. 6-12
14/10/2004	74.243,00	2004OB907065	43.728,93	19/11/2004	850003	peça 1, p. 181, e peça 2, p. 14-26
			30.284,13	3/12/2004	850004	peça 1, p. 183, e peça 2, p. 28-40
Total	148.486,00	-	148.256,06	-	-	-
Saldo em 31/12/2004 (peça 1, p. 183)			229,94			

Fonte: Extrato da conta corrente do convênio (peça 1, p. 175-183) e Relatório de Verificação *in loco* 151-3 (peça 1, p. 251-263).

De sorte a avaliar os estágios de cumprimento da execução física do objeto, o Ministério da Saúde realizou três visitas *in loco*. Na primeira oportunidade, conforme o Relatório de Verificação 136-1/2004, de 15/9/2004, a obra não havia sido iniciada, embora a prefeitura tenha efetivado um pagamento à contratada, no valor de R\$ 73.243,00 (peça 1, pp. 117/31).



Nas duas últimas visitas, das informações do Relatório de Verificação 60-2/2005, de 16/5/2005 (peça 1, pp. 227/41), bem como do Relatório de Verificação 151-3/2005, de 24/10/2005 (peça 1, pp. 251/63), os técnicos concluíram que, muito embora 93,8% dos recursos houvessem sido repassados à empresa, a obra encontrava-se paralisada desde 10/1/2005 e os serviços realizados alcançavam o percentual de apenas 40% em relação ao originalmente previsto no Plano de Trabalho (peça 1, pp. 227 e 251).

Por consequência, o Ministério da Saúde posicionou-se pela não aprovação da execução do convênio, conforme pareceres técnicos à peça 2, pp. 58/60, 102/6 e 112/6, e endereçou diversas notificações a respeito das irregularidades detectadas ao sr. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito à época dos fatos (gestão 2001/2004), responsável pela subscrição e execução do convênio em exame, e ao prefeito sucessor, sr. Flávio José de Oliveira Silva (gestão 2005/2008) (peça 1, pp. 371/3 e 380/4, peça 2, pp. 62/4, 108/10 e 158/64).

Em sequência, o Relatório do Tomador de Contas concluiu pela impugnação total das despesas e pela responsabilização de ambos os prefeitos notificados, com o objetivo de ressarcir o erário pelo valor total repassado (peça 2, pp. 200/4).

A Controladoria Geral da União – CGU divergiu parcialmente das conclusões do Ministério da Saúde, pois a celebração do convênio e a execução do objeto ocorreu durante a gestão do sr. Francisco Nobre Filho, e coube ao ex-gestor a totalidade dos pagamentos efetuados à empresa contratada, embora a obra não houvesse sido construída. Assim, a CGU concluiu por excluir o sr. Flávio José de Oliveira Silva do polo passivo processual da presente TCE (peça 2, pp. 222/4).

Nesse sentido, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno opinaram pela irregularidade das contas do sr. Francisco Nobre Filho (peça 2, pp. 226/7). Em cumprimento ao art. 52 da Lei 8.443/1992, o Ministro da Saúde atestou ciência quanto à irregularidade das contas alusivas ao ex-prefeito (peça 2, p. 228).

No âmbito desta Corte de Contas, em momento anterior ao pronunciamento preliminar da unidade técnica, o sr. Francisco Nobre Filho apresentou carta dirigida ao Presidente do TCU por meio da qual informou que, por mera liberalidade, com recursos privados, provenientes de empréstimos e doações de familiares, havia finalizado a construção do posto de saúde no Município de Florânia/RN (peça 4, p. 1).

A Secex/RN analisou a documentação integrante da TCE e, ante a divergência entre as conclusões da CGU e do Ministério da Saúde, posicionou-se pela exclusão da responsabilidade do prefeito sucessor, sr. Flávio José de Oliveira Silva. No juízo de convicção daquela unidade técnica, os atos que culminaram na má aplicação dos recursos do convênio foram praticados pelo gestor à época dos fatos, sr. Francisco Nobre Filho; pelo fiscal da execução do convênio, sr. Henrique Alfredo de Macedo Coelho; e pela empresa contratada para prestação dos serviços, Belliza Engenharia e Consultoria Ltda.; em razão, respectivamente, de o primeiro citado ter efetuado os pagamentos, o segundo ter atestado os serviços, e a terceira ter recebido recursos públicos, sem que os serviços tenham sido executados (peça 9, pp. 1/7).

Paralelamente, quanto à informação adicionada pelo sr. Francisco Nobre Filho de que teria concluído a obra, de início, a unidade técnica promoveu diligência ao Fundo Nacional de Saúde para que o órgão se manifestasse de forma conclusiva a respeito do cumprimento do objeto pactuado (peça 9, pp. 2/3 e 7).

Coligidas as alegações defensivas e em face das informações obtidas da diligência promovida, a Secex/RN propôs a renovação das citações dos responsáveis (peça 50). Na ausência de informações que esclarecessem a situação real do objeto conveniado, a unidade técnica encaminhou proposta de realização de inspeção na unidade de saúde construída no Município de Florânia/RN, de sorte a identificar se a edificação concluída pelo sr. Francisco Nobre Filho refere-se ao objeto acordado



no convênio em questão, e se restou executada em conformidade com o Plano de Trabalho (peça 71, p. 8).

Realizada a medida fiscalizatória, o relatório da inspeção apresentou conclusões no sentido de que: a) a unidade de saúde construída posteriormente pelo ex-prefeito tratava do objeto do Convênio 1.785/2003 (Siafi 495596), ora questionado na presente TCE; b) a unidade de saúde teria sido executada de acordo com o plano de trabalho; e c) os recursos empregados para a conclusão da obra seriam de origem privada (peça 81, pp. 5/6).

Por conclusão do exame de mérito, o auditor responsável pelo exame elaborou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 84, p. 5):

- “a) **excluir** da relação processual a empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ 01.651.721/0001-24;
- b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas **regulares com ressalva** as contas dos srs. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito municipal, CPF 108.378.764-00, gestão 2001-2004, e Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal da obra, CPF 083.451.394-34, dando-lhes quitação;
- c) **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Florânia/RN, na pessoa do atual prefeito, de que, ao receber recursos financeiros de origem federal, mediante a celebração de convênios, contratos de repasse, ajustes ou instrumentos similares, a constatação verificada quando da análise da tomada de contas especial instaurada no âmbito do Convênio 1785/2003, qual seja, pagamento antecipado à empresa contratada para a execução da obra, vai de encontro às normas que regem a matéria, em especial aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e à Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, atualmente em vigência, e que a reincidência injustificada dessas ocorrências em novos convênios/contratos federais poderá ensejar a imposição de sanção aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas; e
- d) nos termos do art. 18, § 6º, da Resolução-TCU 170/2004, seja remetida cópia do acórdão e do relatório e voto que o fundamentarem à Prefeitura Municipal de Florânia/RN, ao Sr. Francisco Nobre Filho, à Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., e à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, para ciência do resultado do julgamento.”

Em parecer divergente, o Diretor concluiu pelo afastamento do débito, por entender que, muito embora não se comprovasse o nexos de causalidade entre os recursos repassados e aqueles utilizados para o término da obra concluída por parte do ex-prefeito, não se poderia exigir a reparação de um dano que não mais subsiste. Assim, acatou, por consequência, a proposta do auditor quanto à exclusão da empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda. da relação processual (peça 85, p. 5).

Entretanto, discordou do auditor quanto à proposta de regularidade com ressalva das contas e propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos demais responsáveis, além da aplicação de multa, dada a conduta irregular do ex-prefeito em efetuar os pagamentos adiantados à empresa, e o ateste por parte do fiscal da obra de serviços não executados (peça 85, pp. 5/6).

Ao final, propôs o encaminhamento abaixo reproduzido, no que foi acompanhado pelo Titular da Secex/RN (peça 85, pp. 5/6):

- “a) **excluir** da relação processual a empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ 01.651.721/0001-24;



- b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, 'b', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito municipal, CPF 108.378.764-00, gestão 2001-2004, e Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal da obra, CPF 083.451.394-34, dando-lhes quitação do débito e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;
- c) aplicar aos responsáveis Srs. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito municipal, CPF 108.378.764-00, e Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal da obra, CPF 083.451.394-34, a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, incisos I e II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;
- e) dar ciência à Prefeitura Municipal de Florânia/RN, na pessoa do atual prefeito, de que, ao receber recursos financeiros de origem federal, mediante a celebração de convênios, contratos de repasse, ajustes ou instrumentos similares, a constatação verificada quando da análise da tomada de contas especial instaurada no âmbito do Convênio 1785/2003, qual seja, pagamento antecipado à empresa contratada para a execução da obra, vai de encontro às normas que regem a matéria, em especial aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e à Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, atualmente em vigência, e que a reincidência injustificada dessas ocorrências em novos convênios/contratos federais poderá ensejar a imposição de sanção aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas; e
- f) nos termos do art. 18, § 6º, da Resolução-TCU 170/2004, seja remetida cópia do acórdão e do relatório e do voto que o fundamentarem à Prefeitura Municipal de Florânia/RN, ao Sr. Francisco Nobre Filho, à Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., e à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, para ciência do resultado do julgamento.”

Veja-se, portanto, que, ao longo da instrução processual, a Secex/RN pronunciou-se em seis oportunidades, consoante peças 9, 50, 71, 81, 84 e 85, conforme tabela elaborada abaixo para efeito didático, que sintetiza as conclusões dos exames:

peça 9	<p>1) Em virtude da impugnação total das despesas realizadas com recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), por conta do Convênio 1785/2003, em razão de pagamentos efetuados correspondentes a 93,8% da obra, de acordo com os Boletins de Medição, quando efetivamente foi executado apenas 40% da Unidade de Saúde, propôs-se preliminarmente:</p> <p>a) citação solidária dos responsáveis abaixo arrolados para o recolhimento aos cofres do Fundo Nacional do valor atualizado do débito, até 20/3/2014, de R\$ 243.054,52, ou apresentar alegações de defesa:</p>
--------	---



	<p>- sr. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito do município, na gestão de 2001-2004; - sr. Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal das obras; e - Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., empresa contratada para execução do objeto. 2) Dadas as informações prestadas pelo ex-prefeito de que teria concluído as obras: a) diligência ao Fundo Nacional de Saúde, para que se manifeste de forma conclusiva acerca da obra objeto do Convênio 1785/2003; e 3) Sobre o saldo de R\$ 229,24 na conta corrente específica do convênio: b) diligência à Prefeitura Municipal de Florânia/RN, para que informe acerca do saldo de R\$ 229,24 existente na conta específica do Convênio 1785/2003.</p>
peça 50	<p>1) Em virtude da impugnação total das despesas e das informações coligidas em face das diligências, propôs-se a renovação da citação solidária dos responsáveis abaixo arrolados para o recolhimento aos cofres do Fundo Nacional do valor do débito atualizado até 24/9/2041, correspondente a R\$ 249.713,75, ou apresentar alegações de defesa: - sr. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito do município, na gestão de 2001-2004; - sr. Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal das obras; e - Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., empresa contratada para execução do objeto. 1.1) Conduta do Gestor: efetuou pagamento à empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda. correspondente à execução de 93,8% da obra objeto do convênio em tela, quando, de fato, foi realizado apenas 40% da obra, consoante apurado pelo FNS/MS; 1.2) Conduta do Gerente da Obra: atestou a execução de 93,8% da obra, conforme boletins de medição; 1.3) Conduta da empresa contratada: recebeu pagamento referente à execução de 93,8% da obra, quando, na realidade, executou apenas 40% dos serviços objeto do convênio;</p>
peça 71	<p>Rechazaram-se as alegações de defesa e propôs-se a realização de inspeção com vistas a avaliar se a unidade de saúde finalizada no município correspondia ao objeto do Convênio 1.785/2003, e se teria sido executada de acordo com o plano de trabalho.</p>
peça 81	<p>Promoveu-se a inspeção, a qual concluiu que: a) a unidade de saúde construída pelo ex-prefeito, objeto do Convênio 1.785/2003 (Siafi 495596), tratava do objeto questionado na presente TCE; b) a unidade de saúde teria sido executada de acordo com o plano de trabalho; e c) os recursos empregados para a conclusão da obra seria de origem privada.</p>
peça 84	<p>A partir das conclusões da inspeção realizada, o auditor concluiu por: a) excluir da relação processual a empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ 01.651.721/0001-24; b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos srs. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito municipal, CPF 108.378.764-00, gestão 2001-2004, e Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal da obra, CPF 083.451.394-34, dando-lhes quitação;</p>
peça 85	<p>A partir dos elementos dos autos, o Diretor, acompanhado pelo Secretário (peça 86), concluiu no sentido de: a) excluir da relação processual a empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ 01.651.721/0001-24; b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, "b", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas irregulares as contas dos srs. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito municipal, gestão 2001-2004, e Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal da obra, dando-lhes quitação do débito; c) aplicar aos responsáveis srs. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito municipal, e Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal da obra, a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.</p>



II

No que toca às defesas produzidas em razão das citações endereçadas aos responsáveis, o Ministério Público de Contas alinha-se ao exame procedido à peça 71 pela unidade técnica quanto à rejeição das alegações de defesa, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais quanto às questões relacionadas ao mérito.

Os argumentos principais, constantes das alegações de defesa, podem assim ser resumidos:

i) a empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., em apertada síntese, sustentou que as condições reais da localidade da obra impuseram alterações na prestação dos serviços, o que implicou em alterações na forma de execução do objeto, prevista no plano de trabalho, bem como nos pagamentos recebidos com discrepância em relação ao cronograma de desembolso do contrato firmado entre a prefeitura e a empresa (peças 42, 44 e 69);

ii) o fiscal da obra, sr. Henrique Alfredo de Macedo Coelho, asseverou que a divergência entre o percentual de execução da obra, por ele atestado, enquanto fiscal da obra (93,8%), e aquele observado pelos técnicos do Ministério da Saúde (40%), decorreu da fragilidade da análise realizada por profissionais que não detinham conhecimento em engenharia civil (peças 39 e 64);

iii) o sr. Francisco Nobre Filho, ex-prefeito, cingiu-se a ressaltar a conclusão intempestiva da obra e requereu o afastamento do débito (peças 41, 47 e 70).

Relativamente ao item “i”, nota-se que, para a empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., a dissonância entre a forma prevista de remuneração dos serviços e os pagamentos efetivamente realizados decorreu de supostos custos adicionais, incorridos em função de condições inicialmente não previstas no Plano de Trabalho, a exemplo do acentuado declive do terreno, execução de serviços de terraplanagem com aterro apilado com empréstimo, utilização de baldrame e estrutura em concreto armado.

Ao ver do Ministério Público de Contas, não há registros nos autos de que a situação narrada pela empresa possa ser enquadrada como inusitada ou imprevisível. Da mesma forma, ao participar do procedimento licitatório, a empresa detinha ciência das reais condições da realização dos serviços. Inclusive, a localidade e o terreno da edificação encontravam-se especificados no plano de trabalho. E se tal conclusão não corresponde à realidade dos fatos, cabia à empresa comprovar. Demais disso, não se verificam notícias de eventuais impugnações por parte da empresa ao edital da tomada de preços ou ofícios dirigidos à prefeitura a respeito das alegadas inconsistências entre o planejamento e as reais condições da obra.

Outrossim, o argumento da empresa, caso admitido, configura alteração injustificada da execução do objeto em desacordo com o plano de trabalho. A situação afronta tanto a IN STN 1/1997, norma que regulamenta a matéria, como o Termo do Convênio 1.785/2003, pois constitui dever das partes a fiel execução do ajuste de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente (art. 22 da IN STN 1/1997 e Cláusula Quinta do Termo do Convênio 1.785/2003 – peça 1, p. 55).

Sobre a situação hipotética aventada, nos casos de comprovada excepcionalidade, o plano de trabalho pode ser alterado, mediante proposta do conveniente, desde que devidamente justificada e apresentada em prazo mínimo antes do término da vigência do ajuste (art. 15 da IN STN 1/1997 e Parágrafo Segundo da Cláusula Quinta do Termo do Convênio 1.785/2003 – peça 1, p. 55).

Portanto, caso os argumentos da empresa correspondessem à realidade dos fatos, a alteração na execução do objeto necessitaria de ajuste ao plano de trabalho, previamente informado e autorizado pela concedente dos recursos, tratando-se de formalidade essencial e indispensável a conferir legalidade à situação (Acórdão 3.716/2015 – 1ª Câmara; Acórdão 5.133/2014 – 2ª Câmara).

No entanto, não há registros de requerimentos da empresa junto ao município para a



modificação na prestação dos serviços, bem como não se observam notificações da prefeitura junto ao Ministério da Saúde para a reformulação do plano de trabalho mediante aditamento ao convênio, com o intuito de modificar prazos para a execução do objeto ou adaptar o *modus operandi* da realização dos serviços, ou até mesmo solicitar recursos adicionais para fazer face às despesas imprevistas.

Demais disso, o Ministério da Saúde realizou três visitas *in loco* no intuito de avaliar os estágios de cumprimento do objeto e em nenhuma dessas ocasiões houve relatos aos técnicos do órgão de dificuldades porventura enfrentadas pela contratada para a realização da empreitada.

Ao oposto do alegado pela empresa, o Relatório de Verificação *in loco* 136-1/2004 (peça 1, pp. 119/31), quanto ao cumprimento do projeto, consignou expressamente a ausência de necessidades de suplementação ou remanejamento de recursos para a execução integral do convênio. Ressaltou que a conveniente não havia solicitado reformulação para alterar as metas físicas/etapas/fases, e que a execução do objeto se encontrava de acordo com o plano de trabalho (peça 1, pp. 125). Logo, as alegações de defesa da Belliza não podem prosperar.

No que tange ao item “ii”, quanto ao fiscal da obra, sr. Henrique Alfredo de Macedo Coelho, verifica-se que, em sua defesa, o responsável intenta desqualificar o trabalho dos técnicos do Ministério da Saúde. Nesse sentido, importa lembrar que os atos administrativos praticados por agentes competentes gozam de presunção relativa de legitimidade.

Uma vez que se trata de presunção relativa, cabia ao fiscal das obras carrear provas aos autos que demonstrassem a alegada incapacidade dos técnicos do Ministério da Saúde em atestar o estágio de desenvolvimento do empreendimento ou apresentar elementos/dados/documentos que comprovassem a veracidade das informações atestadas nos boletins de medição (execução de 93,8% do objeto previsto no plano de trabalho), a exemplo de planilhas, pareceres técnicos, fotografias, modificações no plano de trabalho relatadas ao concedente, diário das obras, etc. Ante a ausência de elementos comprobatórios, não há como acatar as alegações de defesa do responsável.

Quanto ao item “iii”, em relação à tese da conclusão intempestiva da obra e consequente afastamento do débito, suscitada pelo ex-prefeito, sr. Francisco Nobre Filho, a questão será retomada no tópico seguinte, quando do exame do pronunciamento conclusivo da unidade técnica, em razão da divergência deste *Parquet* frente à proposta de mérito da Secex/RN.

No que concerne aos demais argumentos aduzidos pelos responsáveis em sede de defesa, a exemplo de preliminares processuais – prescrição da pretensão punitiva, ausência de previsão normativa para a imputação de solidariedade, instauração da TCE de forma intempestiva, cerceamento de defesa em função do largo transcurso de tempo dos fatos –, acompanham-se os fundamentos da análise procedida pela unidade técnica à peça 71.

III

No que se refere ao pronunciamento conclusivo da unidade técnica quanto aos fatos tratados na presente TCE, com as devidas vênias, o Ministério Público de Contas diverge tanto da proposta formulada pelo auditor quanto da proposta formulada pelo Diretor e pelo Secretário da Secex/RN (peças 84, 85 e 86).

Frise-se, por oportuno, que a equipe de inspeção da Secex/RN se posicionou no sentido de que a obra da unidade de saúde concluída pelo ex-prefeito de Florânia/RN correspondia ao objeto do Convênio 1.785/2003; que a edificação estaria em consonância com as disposições do plano de trabalho; e que os recursos utilizados nessa empreitada seriam de natureza privada.

Por consequência, em instrução derradeira, o auditor da Secex/RN alterou suas convicções constantes à peça 71, afastou o débito que fundamentou a citação do ex-prefeito, e acatou as alegações de defesa do sr. Francisco Nobre Filho, por entender que o objetivo do convênio havia sido



alcançado, mesmo que de forma intempestiva, e a obra estaria servindo à comunidade. Ressaltou ainda a boa-fé do gestor que finalizou a edificação em dezembro de 2013, antes mesmo da citação por parte desta Corte de Contas, em março de 2014 (peças 14, 36 e 84).

Ainda sobre a responsabilidade do ex-prefeito, o auditor destacou trecho do relatório de inspeção que concluiu pela liquidação do débito, não em forma de pecúnia, mas em materiais e serviços utilizados na conclusão da obra. Portanto, em seu entender, as irregularidades que propiciaram a ocorrência do dano ao erário foram sanadas durante o curso do processo (peça 84, p. 4).

Ao final do exame sobre o ponto, considerou a ausência de grave infração a norma legal na execução do convênio, tampouco de dano ao erário federal, tratando-se, pois, de falha de natureza formal, no que resultou no acolhimento das alegações de defesa do responsável e na proposta de julgamento pela regularidade com ressalvas das contas (peça 84, p. 4).

Afastado o débito, por via de consequência, concluiu por necessário elidir a responsabilidade da Belliza Engenharia e Consultoria Ltda., e propôs excluí-la da presente relação processual (peça 84, p. 4).

Quanto à responsabilidade do fiscal da obra, sr. Henrique Alfredo de Macedo Coelho, tendo em vista a supressão da responsabilidade do ex-prefeito e da empresa, o auditor considerou que não seria justo responsabilizá-lo pelo débito, dado ter sido citado solidariamente com os demais responsáveis, que tiveram suas responsabilidades afastadas. A conduta do fiscal da obra de atestar serviços não executados constituiu apenas ressalva às suas contas, na proposta de mérito formulada pelo auditor.

Por fim, o auditor ressaltou a existência de um saldo de R\$ 229,94, não recolhido ao FNS, na conta específica do convênio, e, dada a modicidade do valor e em nome da racionalização administrativa e da economia processual, não propôs a adoção de qualquer medida adicional (peça 84, p. 5).

Em divergência parcial, o Diretor concluiu: i) pelo afastamento do débito em razão da construção intempestiva da obra; ii) pela exclusão a empresa da relação processual; e iii) pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos demais responsáveis.

Do breve resumo, veja-se que a linha argumentativa do auditor para afastar o débito se fundamentou em duas teses: a) a execução do objeto do convênio, ainda que de forma intempestiva; e b) a boa-fé do ex-prefeito em concluir a construção da unidade de saúde.

Para a consecução da análise, dissociou-se o exame de acordo com os dois fundamentos centrais utilizados pelo auditor, conforme exposto nos parágrafos que se seguem.

a) Execução intempestiva do objeto:

Diversamente do entendimento dimanado pelo auditor e pelo Diretor da Secex/RN, entende-se que o débito não pode ser afastado, haja vista que:

i) foram empregados recursos, no exercício de 2013, para a finalização da obra, sem que restasse cabalmente comprovada sua origem/natureza privada;

ii) executar a obra de forma intempestiva contraria a norma vigente e o termo do ajuste, e impede estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas empregadas na edificação e os recursos federais repassados;

iii) não há amparo legal, tampouco autorização por parte do Ministério da Saúde – União, para que se continuasse a obra fora do prazo de vigência do instrumento do ajuste, como forma de quitação do débito;

iv) caracteriza pagamento *in natura*, situação não amparada pelo ordenamento jurídico, a construção intempestiva da edificação como forma de compensação/quitação do débito;

v) remanesce o prejuízo experimentado pela população do município, durante seis anos,



entre a data do término de vigência do ajuste e a conclusão das obras.

Em relação à natureza dos recursos empregados para a finalização da obra (item “i”), não há provas suficientes nos autos que assegurem a origem privada dos recursos aplicados na finalização da unidade de saúde.

Nesse sentido, os recibos apresentados pelo responsável, que integram a peça 76, não detêm o condão de identificar a natureza dos recursos destinados a cobrir os pagamentos dos serviços contratados de forma autônoma e dos materiais adquiridos.

Da mesma forma, o ex-prefeito não juntou aos autos cópia do extrato da conta corrente por meio da qual os recursos foram movimentados, o que impede a conciliação bancária entre as receitas e as despesas retratadas nos comprovantes fiscais.

Não bastasse, a conclusão da unidade técnica pela origem privada dos recursos mostra-se contraditória, pois a equipe de inspeção reconheceu expressamente a falta de acesso à documentação relativa a recursos estritamente municipais como uma limitação à inspeção realizada junto à prefeitura de Florânia/RN, o que permitiria excluir a hipótese da utilização dos recursos dos cofres municipais para a conclusão intempestiva da obra (peça 81, p. 2).

No tocante à execução intempestiva da obra (item “ii”), o débito não pode ser afastado, pois o mero cumprimento do objeto não possibilita estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados, o objeto executado e as despesas realizadas. A impossibilidade de se demonstrar o nexo causal não permite a conclusão pela escorreita aplicação dos recursos federais (Acórdão 399/2001 – 2ª Câmara).

Convém salientar que os convênios têm prazo para execução. Neste sentido, o art. 7º, inciso III, da IN/STN 1/1997 reza que o convênio conterà, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo a vigência, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto do convênio, em função das metas estabelecidas, e as demais exigências legais aplicáveis.

Complementarmente, o art. 8º, inciso V, da IN/STN 1/1997 veda a inclusão, a tolerância ou a admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou de condições que prevejam ou permitam a realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência.

Tal vedação tem por esteio o fato de que a execução de despesas, fora da vigência do ajuste, impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos recebidos, o objeto executado e os gastos efetivados.

Quanto à ausência de amparo legal e de autorização prévia por parte da União para o prosseguimento da obra e o ressarcimento *in natura* (itens “iii” e “iv”), repisa-se, não há previsão normativa que autorize a execução do objeto ou a realização de despesas, a título de convênios, fora do prazo da vigência do ajuste. Ao revés, a IN STN 1/1997 veda expressamente a realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência do convênio.

Nesse sentido, mesmo que o ex-prefeito tenha obtido a autorização do município para a continuidade da execução do objeto, ao final de 2013, após seis anos do término da vigência do convênio (6/10/2007) (peça 4, p. 3), o ex-gestor assumiu a construção da unidade de saúde sem a prévia anuência/autorização por parte da União – credora financeira da obrigação não adimplida.

Ainda, insta observar que o município sequer arcou com a contrapartida financeira, portanto, a autorização municipal para a continuidade das obras não detém legitimidade e tampouco reveste da legalidade necessária o ato praticado pelo ex-prefeito.

Não bastasse, consoante reconhecido pela unidade técnica, a tentativa de quitação do débito não ocorreu por meio de pecúnia, conforme prescrição legal insculpida no art. 2º, inciso V e § 2º, da IN STN 1/1997, mas por meio de serviços e materiais empregados na construção da unidade de saúde (peça 81).



Tal situação configura pagamento *in natura*, o que, ao ver do Ministério Público de Contas, afronta os normativos então vigentes, que tratam da recomposição de dívidas junto à Fazenda Nacional, e não encontra amparo no ordenamento jurídico, dada a ausência de expressa previsão legal (parecer do MP/TCU relativo ao TC 006.240/2008-0 – Acórdão 1.584/2015 – Plenário).

Em se tratando de convênios que envolvem a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, a regra é a recomposição dos cofres públicos mediante o recolhimento, em pecúnia, dos valores transferidos, conforme preceitua o art. 2º, inciso V e § 2º, da IN STN 1/1997. O débito será calculado em função da proporcionalidade entre os recursos transferidos e aqueles que integram a contrapartida, previstos na celebração (MP/TCU - Acórdão 1.584/2015 – Plenário).

Outrossim, seria inviável, no caso de insucesso na execução dos ajustes, o recebimento, por parte dos concedentes, dos mais variados objetos/serviços como contraprestação pelo valor pecuniário transferido. Logo, o ressarcimento *in natura*, seja pela incerteza quanto ao cumprimento tempestivo da obrigação, seja pela falta de liquidez, não atende aos interesses dos cofres federais (MP/TCU– Acórdão 1.584/2015 – Plenário).

Sobre o item “v”, a execução parcial da edificação não atendeu ao proposto no ajuste, ao longo de seis anos, e denotou total imprestabilidade dos recursos empregados, uma vez que não se mostrou de serventia à população de Florânia/RN.

No que respeita à execução intempestiva do objeto pactuado, releva mencionar que, ao avesso das conclusões da unidade técnica, a conclusão da obra após seis anos do término da vigência do ajuste gerou prejuízos incalculáveis à população de Florânia/RN, que não se beneficiou de cuidados médicos na unidade de saúde durante esse longo período de tempo.

Inclusive, vale lembrar que corrobora o raciocínio a justificativa para a construção da unidade de saúde, constante do projeto apresentado pela prefeitura, a qual relatava a existência no município de apenas uma pequena maternidade, sem condições de atendimentos de emergência para a população de 9.000 habitantes de Florânia/RN (peça 1, pp. 17/9).

No que toca ao *quantum debeatur*, relativamente à impugnação total das despesas incorridas por força do ajuste, resta evidenciado nos autos o adimplemento parcial do objeto pactuado em função do Convênio 1.785/2003, conforme evidenciam os resultados das três visitas técnicas *in loco*, procedidas pelo Ministério da Saúde, em que se verificou a execução de apenas 40% da unidade de saúde, em afronta à avença firmada entre as partes.

Sobre o percentual do objeto executado, segundo o relatório de inspeção, após a análise criteriosa das fotos históricas da paralisação da obra (peça 42, pp. 52/86, e peça 78), a equipe observou que, ao término da vigência do convênio, havia sido executado 64% do objeto previsto originalmente no Plano de Trabalho, e não apenas 40%, consoante apontado pelas fiscalizações do Ministério da Saúde (peça 81, p. 5).

Nesse sentido, a equipe concluiu que o percentual de 36%, equivalente aos serviços não realizados, reduziria o suposto dano ao erário a um débito, no valor histórico, de R\$ 56.244,00 (peça 81, p. 5).

Embora questionável a metodologia empregada pelo auditor para o cálculo do percentual de inexecução da obra, pode ser acatada, no presente caso, por se mostrar mais benéfica aos responsáveis, relativamente ao cálculo efetuado pelo concedente.

Ademais, cabe a redução do débito apontado nos ofícios citatórios, para que se limite ao valor dos serviços não executados (R\$ 56.244,00), pois, em que pese, ao final da vigência do ajuste, a edificação permanecesse inacabada e inservível à comunidade, o percentual parcialmente executado (64%) foi aproveitado na retomada das obras por parte do ex-prefeito.

Logo, ainda que de forma intempestiva, a utilização dos recursos federais não se mostrou um completo desperdício, de modo que o débito deve ser apenas parcial, ao revés de integral (Acórdão



2.936/2011 – 1ª Câmara).

Para a composição do débito, o valor histórico de R\$ 56.244,00 será dividido pelos valores correspondentes aos dois últimos pagamentos realizados à empresa, de forma a beneficiar os responsáveis.

Quanto ao saldo da conta do convênio, no valor histórico de R\$ 229,24, dado que este valor não integrou o débito discriminado no ofício citatório, não pode servir de objeto para a condenação dos responsáveis. Por outro lado, como o próprio Município se dispôs a devolvê-lo, esta Casa pode tecer determinação ao Fundo Nacional de Saúde para que adote providências com vistas ao ressarcimento desse valor.

Pelo exposto, discorda-se da instrução do auditor e do parecer do Diretor, dado que a execução intempestiva da obra, de forma não autorizada pela União, afronta o termo do ajuste e a IN STN 1/1997, constitui pagamento *in natura*, não elide os prejuízos experimentados pela população, que amargou a falta de atendimento emergencial ao longo de seis anos, não é suficiente para atestar a regularidade da aplicação dos recursos federais (nexo de causalidade entre os recursos e as despesas), portanto, não afasta o débito imputado aos responsáveis.

b) Boa-fé:

A outra tese defensiva utilizada pelo auditor para fundamentar sua proposta pela regularidade das contas, com ressalva, refere-se à boa-fé atribuída ao ex-prefeito em virtude da conclusão da obra, ainda que de forma intempestiva.

Em parecer divergente, o Diretor não acolheu a tese da boa-fé e propôs o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa.

O Ministério Público de Contas também diverge do posicionamento do auditor e se harmoniza parcialmente com os argumentos expendidos pelo Diretor, consoante se passa a discorrer.

Com relação às condutas do ex-prefeito e do ex-fiscal das obras, a conclusão das obras por parte do ex-prefeito não afasta os pagamentos indevidos/antecipados à empresa contratada, sem a correspondente contraprestação dos serviços.

No que respeita aos pagamentos indevidos/antecipados, o cronograma de desembolso para efeito de remuneração aos serviços prestados pela empresa assim previa (peça 1, p. 209):

Medições	Percentuais
1º mês	14,87
2º mês	23,79
3º mês	42,98
4º mês	18,37

Entretanto, durante a execução dos serviços, observou-se o total descompasso entre a previsão contratual dos percentuais a serem pagos à empresa contratada e os desembolsos havidos.

Corroboram a conclusão as datas dos pagamentos e dos boletins de medição dos serviços. Veja-se que, na data de celebração do contrato, em 13/9/2004, a prefeitura expediu ordem de pagamento à contratada, no valor de R\$ 74.243,00, correspondente a 47% do valor da execução da obra, em afronta aos 14,87% previstos para remunerar o primeiro mês de serviços, conforme estipulado no contrato (peça 1, p. 209).

Na 2ª medição, a prefeitura pagou R\$ 43.728,93, em 19/11/2004, o que totalizou 74,7% do valor global dos serviços, e, após a 3ª medição, na data de 3/12/2004, a empresa construtora recebeu a importância de R\$ 30.284,13, correspondendo ao pagamento de 93,8% do valor total contratado (peça 1, pp. 209/11).



Portanto, acompanha-se o parecer divergente, elaborado pelo Diretor da Secex/RN quanto à análise das condutas dos gestores envolvidos, uma vez que a presente TCE trata dos fatos relacionados ao Convênio 1.785/2003. Logo, não se pode atribuir boa-fé extraída de um fato alheio à vigência do ajuste (conclusão das obras) e assim minimizar a gravidade da conduta do sr. Francisco Nobre Filho, de realizar pagamentos por serviços não prestados por parte da empresa contratada, em desacordo ao art. 62 da Lei 4.320/1964.

Ao contrário, a finalização da obra, após seis anos do término da vigência do ajuste, demonstra de forma inequívoca os atos irregulares praticados pelo ex-gestor na condução da execução do objeto do convênio.

O mesmo entendimento aplica-se à conduta do fiscal das obras, sr. Henrique Alfredo de Macedo Coelho. Ora, evidenciam-se incontroversas a reprovabilidade de sua conduta e a má-fé em atestar a execução de serviços não prestados, o que contribuiu para a liquidação irregular das despesas e, conseqüentemente, para o dano aos cofres públicos, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Contrariamente à visão do auditor e do Diretor, o Ministério Público de Contas reputa que a empresa não deve ser afastada da relação processual, eis que recebeu pagamentos por serviços não prestados, conduta determinante para o dano apurado nestas contas especiais, o que inclusive sustenta a proposta por aplicação de multa.

IV

Por conclusão, o Ministério Público de Contas diverge das propostas de encaminhamento alvitadas às peças 84 e 85, dada a ausência de elementos de prova nos autos que permitam concluir pelo afastamento do débito.

Ao contrário, conforme narrado ao longo deste parecer, a execução intempestiva da obra não elide o débito imputado aos responsáveis, tampouco há evidências robustas a sustentar a conclusão pela boa-fé. Inclusive, nestas circunstâncias, não há óbices para que as contas sejam julgadas irregulares, desde logo, sem a concessão de novo prazo às partes para o recolhimento do débito.

As condutas dos integrantes do polo passivo processual encontram-se devidamente caracterizadas nos ofícios de citação e nos exames procedidos ao longo do processo, bem como o nexos de causalidade e o resultado produzido. A gravidade e o grau de reprovabilidade de tais condutas justificam a aplicação de multa aos responsáveis.

V

Ante o exposto, e por não restar comprovada a boa-fé dos responsáveis (art. 202, §6º, do RI/TCU), o Ministério Público de Contas, dissentindo da proposta da unidade técnica, manifesta-se no sentido de o TCU:

a) julgar irregulares as contas dos srs. Francisco Nobre Filho, ex-Prefeito do Município de Florânia/RN (CPF 108.378.764-00), e Henrique Alfredo de Macedo Coelho, fiscal das obras relativas ao Convênio 1.785/2003 (CPF 083.451.394-34), e da empresa Belliza Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 01.651.721/0001-24), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-los solidariamente em débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das dívidas abaixo especificadas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas discriminadas, até a do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente:



VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
25.959,87	19/11/2004
30.284,13	3/12/2004

b) aplicar, individualmente, aos responsáveis e à empresa a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) determinar ao Fundo Nacional de Saúde para que adote providências junto à Prefeitura de Florânia/RN com vistas ao ressarcimento do valor histórico de R\$ 229,24, atualizado monetariamente a partir de 3/12/2004 (peça 1, p. 183, e peça 43, p. 2), relativo ao saldo da conta corrente específica do Convênio 1.785/2003 (Siafi 495596);

e) dar ciência do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte/RN, para o ajuizamento das medidas civis e penais cabíveis, e ao Fundo Nacional de Saúde, para ciência.

Brasília, 3 de setembro de 2015.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador