

TC 031.953/2013-1

Tomada de Contas Especial

Fundo Nacional de Saúde

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes, ex-prefeito do Município de Viseu/PA no período de 1º/1/2005 a 15/12/2008, tendo em vista a impugnação total das despesas realizadas no âmbito do Convênio 5.902/2005, cujo objeto era a construção de uma unidade de saúde.

2. No âmbito deste Tribunal, o ex-prefeito foi citado, inicialmente, para justificar o débito resultante das seguintes irregularidades (ofício de citação à peça 11):

a) execução dos serviços de engenharia previstos no percentual de 95,75% para uma unidade de saúde de 252 m² (conforme verificação *in loco* do FNS), sendo que o plano de trabalho do convênio previa a construção de uma unidade de 330,57 m²;

b) não disponibilização ao FNS, quando das visitas ao local da obra, da documentação técnica relativa à execução da unidade de saúde;

c) pagamento antecipado de uma das parcelas à sociedade Avante - Construtora e Comércio Ltda., executora da unidade de saúde, apenas três dias após o crédito da ordem bancária na conta específica do convênio.

3. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex/PA) analisou as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Alfredo Fernandes (peça 13) e concluiu por sua rejeição (instrução à peça 17).

4. A Secex/PA considerou que a documentação apresentada pelo ex-prefeito não foi capaz de infirmar as conclusões constantes dos relatórios de fiscalização *in loco* do FNS (peça 1, p. 258-272, e peça 2, p. 35-49), de que não havia nexo de causalidade entre os gastos incorridos para a construção da unidade vistoriada pela entidade concedente durante o mandato do responsável (de 252 m², com 95,75% de execução) e aquela que havia sido avençada entre o Município de Viseu e o FNS, nos termos do plano de trabalho do convênio (de 330,57 m²).

5. Em decorrência dessas conclusões, a unidade técnica sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, com imputação do débito pela integralidade dos recursos federais repassados pelo FNS (duas parcelas de R\$ 95.000,00 cada, com datas de ocorrência em 6/11/2006 e 6/12/2006) e a consequente aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Por meio do parecer à peça 20, manifestei, naquela ocasião, minha concordância com relação à proposta da Secex/PA.

7. Em suas primeiras alegações de defesa acostadas ao processo, o ex-prefeito não havia logrado êxito em esclarecer os motivos que o levaram a executar, supostamente com recursos do Convênio 5.902/2005, a unidade de saúde com metragem a menor do que aquela que havia sido aprovada pelo FNS e que havia constado do plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 206).

8. Também não restaram esclarecidas, na mencionada defesa, as razões que motivaram o conveniente a não fornecer à equipe de fiscalização do concedente, que visitou o município em duas ocasiões quando o Sr. Luís Fernandes ainda estava à frente da municipalidade, a

documentação técnico-financeira da obra, por meio da qual seria possível avaliar seu acompanhamento (a exemplo do diário de obra, medições, processos de pagamentos etc.).

9. Destaquei, em minha primeira manifestação nos autos, que o juízo de irregularidade das contas do ex-prefeito de Viseu decorria, também, da constatação da ocorrência de pagamentos antecipados que favoreceram a construtora Avante. Ressaltei que em 20/4/2007, data de conclusão do Relatório de Visita 36-1 do FNS (peça 1, p. 258-272), havia sido realizada a integralidade dos pagamentos em prol dessa sociedade, com o FNS tendo verificado, nessa data, a execução de apenas 1% do que estava previsto no plano de trabalho do convênio.

10. Concluí que essas irregularidades não permitiam o estabelecimento do nexo de causalidade entre os gastos que levaram à execução da edificação que foi vistoriada pelos técnicos do FNS no Município de Viseu, em abril de 2007 e setembro de 2008, e os recursos que haviam sido repassados ao final de 2006 à municipalidade convenente.

11. Vossa Excelência, por meio do despacho à peça 21, discordou do posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU.

12. Apesar de concordar que haveria ausência de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos disponibilizados pelo FNS e as despesas efetuadas pelo convenente, Vossa Excelência entendeu que as irregularidades que fundamentaram a proposta da unidade técnica poderiam justificar a aplicação de multa ao ex-gestor, mas não sua condenação em débito pela integralidade dos recursos recebidos.

13. Em seu despacho, Vossa Excelência defendeu que seriam as seguintes irregularidades que impediriam a comprovação do nexo de causalidade apontado e que poderiam fundamentar eventual proposta de condenação em débito do responsável:

- a) existência de descompasso entre a execução físico-financeira do convênio;
- b) ocorrência de saque em espécie de parte dos recursos transferidos pelo FNS;
- c) inexistência de cópia dos cheques emitidos pelo convenente a débito da conta específica do convênio, para comprovar sua destinação à construtora Avante.

14. Por considerar que na citação até então realizada nos autos o Sr. Luís Alfredo Fernandes não havia sido questionado pela ocorrência dessas três irregularidades, Vossa Excelência determinou que a Secex/PA renovasse a citação do responsável, devendo ser esclarecida ao ex-prefeito:

(...) a necessidade de defender-se quanto ao descompasso entre a execução físico-financeira da avença, a ocorrência de saque em espécie de parte dos recursos transferidos e a inexistência de cópia dos cheques emitidos a débito da conta específica do convênio, que comprovem seus destinatários, (...) [situações que impossibilitaram] a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas.

15. Realizada a nova citação do Sr. Luís Alfredo Fernandes no processo (peça 27), o responsável apresentou suas alegações de defesa (peça 28).

16. Por meio da instrução à peça 32, com concordância do diretor e do titular da unidade técnica (peças 33 e 34), a Secex/PA propôs o acolhimento das alegações de defesa relativa à *“inexistência de cópia dos cheques emitidos a débito da conta específica do convênio que comprovem seus destinatários”* (peça 27, p. 2) e a rejeição daquelas relativas ao *“descompasso entre a execução físico-financeira do convênio e os pagamentos realizados”* (peça 27, p. 1) e ao *“saque em espécie de parte dos recursos transferidos”* (peça 27, p. 1).

17. Como decorrência desse posicionamento, a unidade técnica sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Luís Alfredo Fernandes, com a imputação de débito e a

aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O débito, no entendimento da Secex/PA, deveria ser constituído das seguintes parcelas:

a) R\$ 94.990,00, com data de ocorrência em 9/11/2006: quantia relativa a saque avulso realizado nessa data, a débito da conta específica do convênio;

b) R\$ 10,00, com data de ocorrência em 13/2/2007: pagamento que favoreceu a sociedade Avante, sem movimentação correspondente desse valor na conta específica do convênio capaz de indicar o instrumento de crédito utilizado para o dispêndio (cheque, por exemplo).

18. Discordo da proposta da Secex/PA.

19. Preliminarmente, antes de adentrar no exame das alegações de defesa do responsável, destaco que minha compreensão sobre o despacho de Vossa Excelência à peça 21 é a de que, apesar da realização da nova citação do Sr. Luís Alfredo Fernandes nos autos, continuou válida sua primeira citação realizada nesta TCE. Assim, para que não haja proposta pela irregularidade das contas do ex-gestor, é necessário que todas as seis irregularidades objeto de questionamento nos autos sejam esclarecidas, o que, conforme passo a expor, não ocorreu.

20. Nos termos da instrução da Secex/PA à peça 17 e do parecer que proferi em momento anterior nos autos (peça 20), restaram sem justificativas as irregularidades que constaram do primeiro ofício de citação dirigido ao Sr. Luís Alfredo Fernandes, a saber: execução parcial de unidade de saúde com área distinta daquela que constou do plano de trabalho do convênio e que havia sido aprovada pela entidade concedente; não disponibilização, ao FNS, da documentação técnica relativa à execução da unidade de saúde; e pagamento antecipado de uma das parcelas à sociedade Avante.

21. Com as devidas vêniãs ao posicionamento externado por Vossa Excelência no despacho à peça 21, compreendo que a constatação das duas primeiras irregularidades descritas no parágrafo precedente, que não foram justificadas pelo responsável, seriam suficientes para conduzir à irregularidade das contas e à imputação de débito e multa ao ex-gestor.

22. A primeira irregularidade demonstra completo desrespeito ao plano de trabalho do convênio por parte do ex-gestor, enquanto a segunda impossibilitou ao FNS, bem como ao TCU: a aferição do correto cumprimento das etapas de execução da obra; o conhecimento sobre o atendimento à planilha de preços constante do plano de trabalho do ajuste – problema causado pela não apresentação à fiscalização do FNS dos processos de pagamento –; a verificação das medições sobre os serviços prestados etc.

23. A terceira irregularidade apenas justificaria multa, sem imputação de débito – seguindo o raciocínio de Vossa Excelência –, caso restasse comprovado que os pagamentos realizados de modo antecipado à construtora Avante tiveram, ao final da execução da obra, conexão com o objeto do Convênio 5.902/2005, o que não ocorreu.

24. Com relação às irregularidades que motivaram a nova citação do ex-prefeito nos autos, entendo que nenhum dos três quesitos que constaram do ofício à peça 27 foi justificado pelo responsável.

25. Quanto ao “*descompasso entre a execução físico-financeira do convênio e os pagamentos realizados*” (peça 27, p. 1), o ex-gestor limitou-se a alegar, sem trazer comprovação documental aos autos, que a irregularidade foi motivada pela distância do Município de Viseu em relação aos grandes centros urbanos (distância aproximada de Belém/PA: 400 Km), com estradas de acesso em péssimas condições – frequentemente enlameadas por conta de chuvas –, cenário que causaria desinteresse das construtoras em prestar serviços na referida municipalidade. Tais problemas justificariam, por exemplo, o pagamento antecipado para o

fornecimento de materiais – o que, supostamente, traria um incentivo às construtoras contratadas pelo município –, situação irregular que foi verificada nos presentes autos.

26. Em concordância com a Secex/PA, entendo que não há como acolher os supostos problemas de acesso ao município conveniente como fatores a justificar o descompasso entre a execução física da obra e os pagamentos que foram realizados de modo antecipado à sociedade contratada pelo Município de Viseu. Como não foi fornecida a documentação técnica da obra, não são conhecidos os registros efetuados – caso existentes – em diários de obras e medições acerca da ocorrência de chuvas ou outras externalidades capazes de justificar o alegado desinteresse de construtoras em executar serviços no referido município.

27. Concluo, portanto, que as alegações de defesa quanto ao quesito de citação que tratou do descompasso entre a execução físico-financeira do convênio e os pagamentos realizados em prol da construtora Avante deve ser rejeitado.

28. Concordo com a Secex/PA quando propõe a rejeição das alegações de defesa em relação ao segundo quesito da nova citação realizada nos autos, referente à ocorrência de “*saque em espécie de parte dos recursos transferidos*” (peça 27, p. 1).

29. O confronto do extrato bancário do convênio (peça 1, p. 376) com a Relação de Pagamentos Efetuados - Anexo XII da prestação de contas final apresentada ao FNS pelo responsável (peça 1, p. 370) - mostra que, em vez de ter realizado o pagamento à sociedade Avante por meio de cheque, conforme constou da referida Relação, o conveniente efetuou “*saque contra recibo*” (em espécie), em 9/11/2006, o que acarretou descumprimento do art. 20 da Instrução Normativa (IN) 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, restou impossibilitado o estabelecimento do devido nexos causal entre a despesa realizada e sua origem com os recursos repassados pelo FNS, bem como o conhecimento do efetivo credor.

30. Minha discordância em relação ao exame das alegações de defesa por parte da Secex/PA refere-se à aceitação, por parte da unidade técnica, das justificativas apresentadas pelo Sr. Luís Alfredo Fernandes quanto ao terceiro quesito da nova citação realizada no processo, atinente à “*inexistência de cópia dos cheques emitidos a débito da conta específica do convênio que comprovem seus destinatários*” (peça 27, p. 2).

31. Antes de apresentar os motivos de minha discordância, entendo que **ainda não se encontra devidamente saneada a questão nos autos**, ou seja, não foi realizada diligência junto ao Banco do Brasil S/A, onde era mantida a conta específica do convênio (Agência 0253-4 - Conta Corrente 16.268-x), para obtenção de cópia de todos os cheques emitidos pelo conveniente. Assim, a partir da obtenção desses cheques, restariam conhecidos todos os beneficiários desses documentos de crédito, estando entre eles, eventualmente, a sociedade Avante.

32. A partir da obtenção dos cheques, caso confirmada a emissão de títulos nominais que podem ter favorecido a construtora Avante, caberia, inclusive, a realização de sua citação nesta TCE.

33. Justifico a necessidade de esclarecimento quanto ao fato de ter sido a construtora Avante beneficiada, ou não, com os recursos oriundos do convênio sob análise, pois referida sociedade, em conjunto com o Sr. Luís Alfredo Fernandes, é contumaz no recebimento de recursos federais e não conclusão ou conclusão parcial de obras/serviços para as quais foi contratada pelo Município de Viseu.

34. Essa conclusão baseia-se nos exames efetuados em duas TCEs que tramitaram ou estão em andamento na Corte de Contas, envolvendo o referido ex-gestor e a construtora Avante, a saber: TC 020.068/2012-3, julgada pelo Acórdão 5.374/2014-TCU-1ª Câmara (imputação de débito em solidariedade e multa individual a ambos), e TC 006.332/2013-7, em andamento, sob relatoria de Vossa Excelência.

35. Quanto ao último processo mencionado, o cenário verificado naquela TCE é semelhante àquele que cercou a execução do Convênio 5.902/2005, objeto destes autos, conforme descrevi em minha manifestação à peça 50 (p. 1) do TC 006.332/2013-7:

(...) os responsáveis não lograram êxito em afastar a constatação do Ministério da Saúde de que, mesmo após a liberação da totalidade dos recursos ao município e pagamento integral à empresa [construtora Avante], as obras encontravam-se paralisadas com 13,5% de execução em 17/4/2009. Tendo em vista a sua baixa execução física, concluiu-se que os resultados do convênio foram insatisfatórios e, por conseguinte, não se alcançaram os objetivos pactuados entre o concedente e o conveniente (...).

36. Em face das considerações anteriores, proponho que, preliminarmente ao exame de mérito da TCE, seja realizada **diligência** junto ao Banco do Brasil, no sentido de que seja por ele fornecida a este Tribunal cópia de todos os cheques emitidos a débito da conta específica do Convênio 5.902/2005, bem como identificados os beneficiários, se houver, de transferências bancárias.

37. Caso a preliminar não seja acolhida por Vossa Excelência, prossigo, em respeito ao que dispõe o art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o exame de mérito desta TCE.

38. Embora seja(m) desconhecido(s) nos autos o(s) beneficiário(s) dos Cheques 850041, de 9/2/2007, no valor de R\$ 95.000,00, e 850042, de 13/2/2007, no montante de R\$ 10.000,00, a Secex/PA considerou que os recibos emitidos pela construtora Avante nesses valores, em 9/2/2007 (peça 1, p. 386) e 13/2/2007 (peça 1, p. 390), respectivamente, poderiam ser aceitos como documentos hábeis a comprovar que os pagamentos estariam relacionados aos serviços de construção descritos na Nota Fiscal 161, emitida pela construtora em 9/11/2006 no valor integral dos serviços, qual seja, R\$ 200.000,00 (peça 1, p. 382).

39. Além disso, a unidade técnica destacou que a defesa do responsável poderia ser aceita quanto ao quesito em foco, em reforço aos recibos que mencionei, por terem sido citados os referidos pagamentos de R\$ 95.000,00 e R\$ 10.000,00 na Relação de Pagamentos Efetuados - Anexo XII (peça 1, p. 370), preparada pelo conveniente.

40. Ora, se não se sabe se os Cheques 850041 e 850042 atenderam ao que prescrevia o art. 20 da IN STN 1/997, ou seja, se foram emitidos nominalmente em favor da sociedade Avante, não há como estabelecer relação inequívoca entre esses títulos de crédito e os demais documentos que foram apresentados pelo conveniente na prestação de contas do convênio para justificar esses desembolsos (recibos da construtora e menção aos gastos na citada Relação de Pagamentos Efetuados).

41. Somente pode ser aferida a legalidade dos pagamentos realizados por meio dos Cheques 850041 e 850042 se restar confirmado que foram emitidos nominalmente em favor da sociedade Avante – daí a necessidade e importância de ser realizada a diligência anteriormente sugerida. Caso contrário, se foram emitidos e sacados pelo próprio município conveniente, ou mesmo se tiveram outros beneficiários que não a mencionada construtora, restará impossibilitado o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas que foram realizadas com tais valores e os recursos oriundos do FNS.

42. Em suma, como não constam dos autos as cópias dos Cheques 850041 e 850042, não é possível acolher as alegações de defesa do Sr. Luís Alfredo Fernandes, pois apenas a menção aos dispêndios na Relação de Pagamentos Efetuados e a apresentação de cópia de dois recibos emitidos pela construtora Avante não permite o estabelecimento do nexo de causalidade.

43. Concluo, após o exame das alegações de defesa apresentadas em duas oportunidades pelo responsável, que o ex-prefeito de Viseu não se desincumbiu de sua tarefa de demonstrar a

regular aplicação dos recursos que foram repassados ao Município por meio do Convênio 5.902/2005. Sua defesa deve ser, em consequência, integralmente rejeitada.

44. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe, preliminarmente, antes do exame de mérito desta TCE, a realização de **diligência** junto ao Banco do Brasil S/A, no sentido de que seja por ele fornecida a este Tribunal cópia de todos os cheques emitidos a débito da conta específica do Convênio 5.902/2005 (Agência 0253-4 - Conta Corrente 16.268-x), bem como identificados os beneficiários, se houver, de transferências bancárias.

45. Caso não seja acolhida a preliminar indicada, em observância ao art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, este *Parquet* de Contas reitera sua discordância em relação à proposta da Secex/PA e sugere:

a) a rejeição integral das alegações de defesa apresentadas, em duas oportunidades, pelo Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes (peças 13 e 28);

b) o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com base no art. 1º, 16, inciso III, alínea “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os art. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, com a imputação de débito a ser recolhido ao FNS, composto das seguintes parcelas:

VALOR (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
95.000,00	6/11/2006
95.000,00	6/12/2006

c) a aplicação ao Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes da sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

d) a adoção das demais providências indicadas pela Secex/PA nos subitens V a VII do item 15 da instrução à peça 32.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé
Procurador