TC 031.953/2013-1
Tipo: Tomada de Contas Especial
Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde
Responsável: Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF 067.542.102-06
Advogado ou **Procurador:** não há;
Interessado em sustentação oral: não há
Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundo Nacional de Saúde – FNS, em desfavor do Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF 067.542.102-06, Prefeito do Município de Viseu/PA, na Gestão 1º/1/2005 a 31/12/2008, em razão da impugnação total de despesas do Convênio n. 5902/2005, SIAFI 550361, celebrado entre o Município de Viseu/PA e o Fundo Nacional de Saúde.

2. O objetivo do convênio era o fortalecimento do Sistema Único de Saúde, por meio do apoio técnico e financeiro para a construção de Unidade de Saúde.

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na Cláusula Terceira do Termo de Convênio (peça 1, p. 228), foram previstos R$ 200.000,00 para a execução do objeto, dos quais R$ 190.000,00 seriam repassados pelo concedente e R$ 10.000,00 corresponderiam à contrapartida.

4. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2006OB917918, de 1/11/2006 e 2006OB921610, de 4/12/2006 (peça 4, p. 104-106), no valor de R$ 95.000,00 cada. Os recursos foram creditados na conta específica em 3/11/2006 e 5/12/2006, respectivamente.

5. O ajuste vigeu no período de 31/12/2005 a 29/11/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 28/1/2008, conforme Cláusula Oitava do Termo de Convênio (peça 1, p. 232).

6. Extrai-se do Relatório de Tomada de Contas Especial que os fatos geradores do dano ao erário enfocado nesta Tomada de Contas Especial ocorreram:

I – Quanto à execução física da obra:

a) o Relatório 16-3/2009 de 4/2009 (peça 2, p. 163/175) constata que a Entidade não dispõe de técnico do sistema COFEA/CREA e que, após 14 meses do fim do período de execução física do convênio, a entidade não concluiu a execução dos serviços de engenharia previstos, atingindo a execução o percentual de 95, 75%, bem como a documentação referente ao convênio não se encontrava disponível nos arquivos da Prefeitura;

b) a quantidade programada de 252 m², evidenciada no anexo V — Cronograma de Execução da Obra e no Plano de Trabalho comprovada com a documentação da Prestação de Contas Final, difere dos 330,57 m² previstos no Plano de Trabalho aprovado (peça 2, p. 173).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51713597.

c) o Parecer Técnico de Arquitetura e –Engenharia-PA 028/2009, de 13/10/09, concluiu pela aprovação parcial da execução física do objeto, tendo em vista que o projeto arquitetônico e de engenharia foi executado em 95,7%. Os serviços executados em desacordo com o pactuado representam 4,3% e totalizam o valor de RS 8.573,33;

d) a documentação técnica não foi disponibilizada e o convênio não atingiu os objetivos do Plano de Trabalho aprovado.

II – Quanto à execução financeira da obra:

a) o Relatório de Execução Físico Financeira não identificou no rol de receitas o valor correspondente à aplicação financeira do recurso;

b) na relação de pagamentos, a discriminação dos pagamentos não está identificada por código de recurso;

c) não constam nos documentos encaminhados para a análise da Prestação de Contas os extratos referentes à aplicação financeira;

d) o pagamento referente à parte da Nota Fiscal 161, no valor de R$ 94.990,00, foi realizado em 9/11/2006, três dias após o crédito da ordem bancária na conta específica do convênio.

e) os extratos bancários evidenciam o valor de R$ 989,93, referente a cobrança de tarifa e juros bancários, contrariando o art. 8º, item VII, da IN 1/93.

7. Ante os fatos acima descritos, o tomador de contas concluiu pela configuração de prejuízo ao erário no valor original de R$ 190.000,00. A responsabilidade pelo prejuízo ao erário foi imputada ao Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF: 067.542.102-06, prefeito de Viseu/PA, na gestão de 1º/1/2005 a 31/12/2008.

8. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório e certificado de auditoria ratificando as conclusões do tomador de contas especial quanto à caracterização do dano ao erário e certificou a irregularidade das contas do responsável (peça 4, p. 115). O dirigente do Órgão de Controle Interno emitiu parecer de sua competência, bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 4, p. 118).

EXAME TÉCNICO

9. A análise dos fatos acima sintetizados evidencia que estão atendidos os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido deste feito, conforme a seguir detalhado.

10. Extrai-se do relato do tomador de contas e dos demais elementos de convicção constantes dos autos que os atos ilícitos geradores de dano ao erário estão configurados nas seguintes constatações mencionadas no item 6.

11. No item 1, subitem 2.1, do Relatório 16-3/2009 de 4/2009 (peça 2, p. 163/175), consta que as metas foram executadas em 95,7%, em conformidade com a quantidade e períodos programados. Ademais, consta que a edificação apresentada à equipe de fiscalização *in loco* está situada no endereço correspondente ao citado convênio e está de acordo com o objeto pactuado. Após o prazo final de execução física do pacto, em 29/11/2008, não foram executados os itens 16.1, 16.3 e 17.1 da planilha de serviços avençada, totalizando o valor de R$ 8.573,33. A equipe afirma que tais itens não impedem a aprovação física dos serviços de engenharia contratados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51713597.

12. No item 2, subitem 2.2, a equipe de fiscalização *in loco* afirma que realizou pesquisa nos sistemas operacionais do Fundo Nacional de Saúde e constatou que não existe outro convênio relacionado ao objeto em análise.

13. Constatou-se que a documentação inerente à execução do Convênio não se encontrava nos arquivos da Entidade, contrariando a Cláusula Segunda, item II, subitem 2.5, do Termo de Convênio (peça 2, p. 173).

14. A equipe também informou que obra estava paralisada (p. 2, p. 173).

15. Apesar de haver detectado um débito de apenas R$ 8.573,33, a equipe que elaborou o Relatório 16-3/2009 de 4/2009 (peça 2, p. 163/175) entendeu que o gestor deveria devolver a totalidade dos recursos (peça 2, p. 175).

16. Compulsando os autos, diversos pontos devem ser destacados em desfavor do Sr. Luis Alfredo. São eles:

17. Da leitura da ata da Tomada de preços 3/2006, de 3/11/2006 (peça 1, p. 378), verifica-se que a empresa Avante Construtora e Comércio Ltda. foi a única convidada a participar do certame, apresentando o valor de R$ 200.000,00 para a execução da obra, a mesma quantia aprovada no convênio 5902/2005 (SIAFI 550361), de 31/12/2005 (peça 1, p. 224-238). Tal situação leva ao entendimento de que não houve competição na escolha da empresa para a execução do objeto do convênio, o que corresponde à inobservância do art. 116 da Lei 8.666/1993.

18. As transferências à Prefeitura de Viseu ocorreram em 6/11/2006, no valor de R$ 95.000,00 (peça 1, p. 376) e em 6/12/2006, também no valor de R$ 95.000,00 (peça 2, p. 21). Embora não tenha sido apresentado o contrato firmado entre a empresa Avante e a Prefeitura de Viseu, percebe-se que em 9/11/2006, apenas seis dias após ter sido convidada para a execução da obra, a empresa emitiu a Nota Fiscal 161 (peça 1, p. 382), no valor integral dos serviços, R$ 200.000,00.

19. Nesse mesmo dia, a empresa recebeu a quantia de R$ 94.990,00 (peça 1, p. 384). Em 9/2/2007, recebeu R$ 95.000,00 (peça 1, p. 386) e em 13/2/2007, recebeu R$ 10,00 (peça 1, p. 388) e R$ 10.000,00 (peça 1, p. 390). Em suma, recebeu R$ 200.000,00, ou seja, o valor correspondente à execução integral dos serviços, entre 9/11/2006 e 13/2/2007. No entanto, conforme menciona o relatório de verificação in loco 36-1/2007, de 20/4/2007 (peça 1, p. 258-272), a execução física da obra naquela data atingiu apenas 1% dos serviços contratados (peça 1, p. 266).

20. Em outras palavras, houve o pagamento antecipado da integralidade da obra, o que ofende o entendimento desta Corte de Contas, segundo o qual, tal ocorrência somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias.

21. Além de inexistir previsão nesse sentido, o pagamento antecipado também ofende os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

22. Embora a Relação de Pagamentos Efetuados apresentada na Prestação de Contas Final indique o pagamento de R$ 94.990,00 mediante o cheque 0250000 em 9/11/2006 (peça 1, p. 370), ocorreu, na realidade, saque contra recibo, conforme extrato da conta corrente 16.268-X, de novembro de 2006 (peça 1, p. 376). Quanto a essa questão, a jurisprudência desta Corte tem-se orientado no sentido de que o saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51713597.

impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada (Acórdãos nº 227/1999-TCU-Plenário, 39/2002, 53/2007, 264/2007, todos da 1ª Câmara, e 701/2008-TCU-2ª Câmara).

23. A falta de credibilidade da documentação apresentada fundamenta-se na circunstância de que a nota fiscal e os respectivos pagamentos não espelharam, de fato, a execução física da avença, não se prestando, por conseguinte, a comprovar o nexo de causalidade pretendido.

24. O saque em espécie da conta corrente do convênio, ocorrido em 9/11/2009, impossibilitou a verificação do necessário nexo de causalidade da execução financeira da avença, o que se faz mediante a movimentação dos recursos na conta corrente específica com transferências nominalmente identificadas.

25. A ausência de credibilidade é robustecida pela injustificada emissão da Nota Fiscal da empresa no valor integral do convênio apenas seis dias após ter sido convidada para a execução dos serviços e pelo pagamento integral da obra à empresa Avante sem que houvesse mais do que 1% dos serviços concluídos.

26. Embora o Plano de Trabalho aprovado, de 6/6/2005, tenha previsto a execução de 330,57 m² de construção nova (peça 1, p. 206), o relatório de execução físico-financeira apresentado na Prestação de Contas Final indicou a execução de 252 m² de obra (peça 1, p. 366), em desacordo com o Plano aprovado, o que afronta a cláusula quinta, parágrafo segundo do Convênio 5902/2005, mediante o qual a reformulação do Plano de Trabalho deverá ser previamente apreciada pela unidade técnica e aprovada pela autoridade competente do órgão responsável pelo programa, sendo vedada a mudança do objeto.

27. A título exemplificativo, no tocante à ausência de nexo de causalidade e à alteração do plano de trabalho sem apreciação prévia do órgão concedente, pode-se mencionar os seguintes acórdãos:

AC 7402, de 9/10/2012 (2ª Câmara)

> Tomada de Contas Especial. Irregularidades na execução de obras de saneamento básico em municípios. Ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a execução das obras. Gastos em finalidade diversa da estipulada e pagamento antecipado. Inexecução parcial do objeto. Ao alterar os planos de trabalho aprovados, sem prévia autorização, o convenente assumiu o risco de insucesso na execução do convênio. Contas irregulares. Débito e multa.

AC 5253, de 28/6/2011 (1ª Câmara)

> Tomada de Contas Especial. Convênio com município para obras de melhorias sanitárias e oficina de saneamento. Execução parcial. Impropriedades: falta de conformidade entre documentação, execução física e pagamento. Falta de nexo de causalidade entre os recursos repassados e os pagamentos efetuados. Contas irregulares. Débito e multa.

28. Por fim, observa-se que apesar das oportunidades de manifestação que lhe foram concedidas, o Prefeito manteve-se silente.

29. As irregularidades descritas no item 10 acima configuram prejuízo ao erário, cujo valor atualizado é superior ao limite de R$ 75.000,00, fixado na Instrução Normativa TCU 71/2012.

30. O valor do débito foi corretamente quantificado pelo tomador de contas, conforme demonstrativo elaborado pelo tomador de contas/Controle Interno.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51713597.

31. Considerando os ilícitos acima identificados, a imputação de responsabilidade ao agente Luis Alfredo Amin Fernandes atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas, uma vez que estão individualizadas as condutas ilícitas, houve identificação do nexo de causalidade e está caracterizado o elemento subjetivo na modalidade culposa.

32. O exame dos fatos evidencia que não se configura hipótese de arquivamento em razão de prejuízo ao contraditório na presente TCE. Observa que não houve transcurso de prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano, em 9/11/2006, e a primeira notificação do responsável, no dia 25/3/2008 (peça 1, p. 310), nos termos do art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012.

CONCLUSÃO

33. O exame das ocorrências descritas na seção "Exame Técnico" permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade individual do Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF 067.542.102-06, e apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF 067.542.102-06, Prefeito do Município de Viseu/PA, na Gestão 1º/1/2005 a 31/12/2008, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades no Convênio n. 5902/2005, SIAFI 550361, abaixo apontadas, que deram causa à impugnação total das despesas, com infringência aos artigos 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/67, art. 66 do Decreto 93.872/1996:

I – Quanto à execução física da obra:

a) o Relatório 16-3/2009 de 4/2009 (peça 2, p. 163/175) constata que a Entidade não dispõe de técnico do sistema COFEA/CREA e que, após 14 meses do fim do período de execução física do convênio, a entidade não concluiu a execução dos serviços de engenharia previstos, atingindo a execução o percentual de 95, 75%, bem como a documentação referente ao convênio não se encontrava disponível nos arquivos da Prefeitura;

b) a quantidade programada de 252 m², evidenciada no anexo V — Cronograma de Execução da Obra e no Plano de Trabalho comprovada com a documentação da Prestação de Contas Final, difere dos 330,57 m² previstos no Plano de Trabalho aprovado (peça 2, p. 173).

c) o Parecer Técnico de Arquitetura e –Engenharia-PA 028/2009, de 13/10/09, concluiu pela aprovação parcial da execução física do objeto, tendo em vista que o projeto arquitetônico e de engenharia foi executado em 95,7%. Os serviços executados em desacordo com o pactuado representam 4,3% e totalizam o valor de RS 8.573,33;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51713597.

d) a documentação técnica não foi disponibilizada e o convênio não atingiu os objetivos do Plano de Trabalho aprovado.

II – Quanto à execução financeira da obra:

a) o Relatório de Execução Físico Financeira não identificou no rol de receitas o valor correspondente à aplicação financeira do recurso;

b) na relação de pagamentos, a discriminação dos pagamentos não está identificada por código de recurso;

c) não constam nos documentos encaminhados para a análise da Prestação de Contas os extratos referentes à aplicação financeira;

d) o pagamento referente à parte da Nota Fiscal 161, no valor de R$ 94.990,00, foi realizado em 9/11/2006, três dias após o crédito da ordem bancária na conta específica do convênio.

e) os extratos bancários evidenciam o valor de R$ 989,93, referente a cobrança de tarifa e juros bancários, contrariando o art. 8º, item VII, da IN 1/93.

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6/11/2006	95.000,00
6/12/2006	95.000,00

Valor atualizado até 22/8/2014 : R$ 289.514,05 (peça 6)

b) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) encaminhar cópia do Relatório do Tomador de Contas (peça 4, p. 76-84).

SECEX/PA, em 22 de agosto de 2014.

(Assinado eletronicamente)
Nara Pinheiro da Silva Ferraz
AUFC – Mat. 7677-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51713597.