



Processo Eletrônico TC 021.014/2011-6
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde - FNS, em desfavor do sr. Ivan Santos Magalhães, ex-Prefeito do Município de São João do Sóter/MA (peça 1, p. 284), em razão da não execução do objeto pactuado no Convênio 5448/2004, que previa a aquisição de uma unidade móvel de saúde do tipo B, conforme Termo de Convênio (peça 1, pp.38/52) e plano de trabalho aprovado (peça 1, pp. 54/6).

Os recursos para a implementação do objeto foram orçados e aprovados em R\$ 90.640,00, sendo R\$ 88.000,00 à conta do concedente e R\$ 2.640,00 de contrapartida do conveniente. A parcela a cargo da União foi transferida por meio de ordem bancária, de 25.11.2005 (peça 1, p. 308), e creditada na conta específica do convênio em 29.11.2005 (peça 1, p. 116).

O Convênio 5448/2004 teve vigência inicial prevista de 19.1.2005 até 26.12.2005, posteriormente prorrogada de ofício para 19/1/2007, já incluídos os sessenta dias para apresentação da prestação de contas. A prestação de contas do convênio foi encaminhada em 23.2.2006 (peça 1, pp. 84/128).

O Parecer Gescon 1037/2006 (peça 1, pp. 152/4), apontou as seguintes pendências/irregularidades:

a) o valor demonstrado na relação de bens (Anexo XII), R\$ 86.800,00, diverge do total apresentado na relação de pagamentos, que é de R\$ 90.720,00;

b) houve infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, haja vista a realização de pagamento antecipado, conforme demonstrado na Relação de Pagamentos e nos extratos bancários;

c) o plano de trabalho aprovado contemplou a aquisição de uma unidade móvel de saúde tipo “B”, devidamente equipada, entretanto o conveniente adquiriu duas unidades móveis do tipo “A”, sem prévia autorização do Ministério da Saúde, contrariando o disposto no art. 15, § 1º, da IN/STN 1/1997; e

d) não foram apresentados os Certificados de Registro de Licenciamento dos veículos adquiridos, emitidos pelo Detran em nome da Prefeitura Municipal.

Posteriormente, foi realizada verificação *in loco* no município, oportunidade em que foi confirmado que as unidades móveis adquiridas com recursos do convênio não estavam em conformidade com as especificações contidas no plano de trabalho aprovado (foram adquiridas duas unidades móveis do tipo “A”, sem prévia autorização do Ministério da Saúde, quando o plano de trabalho previa a aquisição de uma unidade móvel do tipo “B”, devidamente equipada), e que os Certificados de Registro e Licenciamento dos Veículos, embora emitidos em nome do Município de São João do Sóter/MA, não apresentavam a inscrição de “ambulância” (peça 1, pp. 176/90). Essas irregularidades foram incluídas no relatório de Tomada de Contas Especial 77/2009 (peça 1, pp. 286/90).

No âmbito do TCU, a unidade técnica apresentou as seguintes conclusão e proposta de encaminhamento (peças 3/5):

“A presente TCE foi instaurada em função do desvio de objeto verificado na execução do Convênio 5448/2004 (Siafi 520997), fato que, segundo reiterada jurisprudência deste Tribunal não enseja a condenação em débito do responsável, haja vista que, em uma interpretação ampla, foi atendida a finalidade social do ajuste. Dessa forma, restaria responsabilizar o senhor Ivan Santos Magalhães pela aplicação dos recursos em



desconformidade com o objeto pactuado, o que caracteriza infração ao art. 15 da IN/STN 1/1997, vigente à época, bem como pela realização de pagamentos antecipados, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Entretanto, ante a evidência de que os bens foram adquiridos e estavam servindo à população; de que o plano de trabalho aprovado e a Cláusula Primeira do Termo de convênio não especificaram detalhadamente o tipo das unidades móveis de saúde a serem adquiridas; e considerando que não foram registrados outros indícios de irregularidades capazes de macular as presentes contas, entende-se que possam ser relevadas as falhas verificadas na execução do referido convênio, em atenção ao princípio da razoabilidade e da economia processual, julgando-se regulares com ressalvas as contas do Sr. Ivan Santos Magalhães.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Ivan Santos Magalhães, CPF 064.649.803-78, dando-se-lhe quitação”.

A proposta da unidade instrutiva tem por base os seguintes argumentos (peça 3):

- ainda que configurada a aquisição em desacordo com o previsto, ressalta-se que o recurso foi aplicado em finalidade idêntica à pactuada, qual seja, a aquisição de unidades móveis de saúde, conforme verificou a fiscalização do Denasus, havendo apenas divergência quanto ao tipo das unidades adquiridas. Em situações similares, em que há mero desvio de objeto sem desvio de finalidade na aplicação dos recursos conveniados, a jurisprudência deste Tribunal tem se posicionado no sentido de inoccorrência de irregularidade insanável passível de imputação de débito aos responsáveis. Nesse sentido são os Acórdãos 1960/2007, 2838/2007, 4425/2009 e 495/2011, todos da Primeira Câmara, bem como os Acórdãos 1424/2008, 4186/2008, 2043/2010 e 3040/2011, da Segunda Câmara;

- a ausência dos Certificados de Registro e Licenciamento dos veículos em nome do Município de São João do Sóter foi saneada, já que foram apresentados aos servidores do Denasus, quando da visita ao Município (peça 1, pp. 216 e 220);

- a ausência de inscrição “ambulância” nos documentos, apontada pelos servidores, deve ser vista como mera impropriedade, já que não afeta a essência do documento;

- o pagamento antecipado, embora reprovável, não constitui, por si só, motivo de julgamento pela irregularidade das contas. Os pagamentos foram efetuados em 2.12.2005 (peça 1, pp. 118 e 114) e as notas fiscais emitidas em 9.12.2005 (aquisição dos carros) e 26.12.2005 (aquisição dos equipamentos - peça 1, p. 114), portanto, dentro do mesmo mês dos pagamentos. Além disso, considerando que as empresas fornecedoras situavam-se em outros estados (Minas Gerais e Distrito Federal), é razoável supor que tenham condicionado o faturamento dos produtos à confirmação dos respectivos pagamentos;

- ficou registrado pela auditoria do Denasus que houve a entrega dos produtos, não se configurando prejuízo ao erário (peça 1, p. 186);

- a divergência verificada na relação de bens pode ser encarada como mera falha formal, já que os valores das notas fiscais arrolados na relação de pagamentos estão em conformidade com os débitos efetuados na conta específica.

II

O Ministério Público junto ao TCU diverge das conclusões da Secex/MA, motivo pelo qual deixa de anuir à proposta da Secretaria.

Nas palavras do ilustre Ministro Humberto Souto, o desvio de finalidade somente ocorre



“quando recebido o recurso pelo administrador para aplicação em determinado objetivo, e ele, sem uma razão plausível, aplica em outro objeto totalmente diverso daquele inicialmente pactuado, como no caso de receber recurso para construção ou recuperação de calçamentos na municipalidade e aplicar na construção de mercado municipal, desviando-se, assim, totalmente, do objetivo inicial.” [voto condutor do Acórdão 349/1999 – 1ª Câmara].

No caso que ora se analisa, está caracterizado apenas o desvio de objeto, uma vez que foram adquiridas duas unidades móveis do tipo “A”, enquanto o convênio previa a compra de uma unidade móvel de saúde tipo “B”, devidamente equipada.

Notificado pelo concedente, o responsável não apresentou justificativas para a alteração. Assim permanece a ilegalidade por não ter adotado providências com vistas a requerer do concedente a autorização para a mudança, como determinava o art. 15 da IN/STN 1/1997, que assim dispõe:

“Art. 15. Os convênios, ou Plano de Trabalho, este último quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, de que trata esta Instrução Normativa somente poderão ser alterados, com as devidas justificativas, mediante proposta de alteração a ser apresentada no prazo mínimo de 20 (vinte) dias antes do seu término e desde que aceitas pelo ordenador de despesa.

§1º É vedado o aditamento de convênio com o intuito de alterar o seu objeto, entendido como tal a modificação, ainda que parcial, da finalidade definida no correspondente Plano de Trabalho, configurando mudança do objeto (*lato sensu*), mesmo que não haja alteração da classificação econômica da despesa.

§2º Excepcionalmente, quando se tratar apenas de alteração da programação de execução do convênio, admitir-se-á ao órgão ou entidade executora propor a reformulação do Plano de Trabalho, que será previamente apreciada pelo setor técnico e submetida à aprovação da autoridade competente do órgão ou entidade concedente.”

Em situações semelhantes, o Tribunal tem reconhecido a inexistência de débito, no entanto, tem aplicado multa aos responsáveis pela irregularidade.

A ementa do TC 001.045/2005-8, que culminou com o Acórdão 213/2007/TCU-Plenário, cujo relator foi o Ministro Guilherme Palmeira, assim menciona sobre o desvio de objeto:

“1. Julgam-se as contas irregulares, com aplicação de multa ao responsável, em face de execução de serviços extraordinários, não especificados na licitação, em detrimento de outros constantes na proposta da empresa vencedora, sem a devida alteração do plano de trabalho e da participação de responsável técnico da empresa vencedora da licitação na fiscalização da obra a ser realizada.”

A ementa do TC 008.256/2006-2, que culminou com o Acórdão 3719/2009/TCU-1ª Câmara, cujo Relator foi o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ao analisar o desvio de objeto, assim registra:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COMPROVAÇÃO INTEMPESTIVA DA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS. DESVIO DE OBJETO. AUSÊNCIA DE DÉBITO. CONTAS IRREGULARES. MULTA”.

Dessa forma, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, o Ministério Público se manifesta pela audiência do responsável.

Outra grave irregularidade foi verificada nos autos, qual seja, a realização de pagamento



antecipado, conforme demonstrado na Relação de Pagamentos e nos extratos bancários.

Já decidi esta Corte, com base nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, que *“os pagamentos somente devem ocorrer após a efetiva entrega dos bens, não sendo para tanto considerada a manutenção dos bens no estabelecimento do fornecedor, mesmo que amparada em contrato de depósito”* (item 9.4.2 do Acórdão 1.843/2005 – 1ª Câmara).

A jurisprudência assente neste Tribunal interpreta a matéria e somente admite pagamento antecipado em “hipóteses excepcionalíssimas”, nas quais estejam presentes, no mínimo, as seguintes condições (v.g., item 9.3.2 do Acórdão 585/2005-2ª Câmara):

- a) a operação esteja prevista no ato convocatório e respaldada na Lei 8.666/1993;
- b) o processo licitatório contenha fundamentado estudo comprovando a significativa economia de recursos;
- c) a operação seja resguardada pelas necessárias garantias, firmemente acautelada contra qualquer futuro reajuste pleiteado pelo contratado e contenha dispositivo permitindo à Administração apenar - em valores significativos - eventuais atrasos no cumprimento dos prazos contratuais.

Portanto, embora admissível, a princípio, a antecipação de pagamento deve estar prevista no edital e no contrato, deve ser justificada, notadamente no que tange à comprovação da sua vantagem para a Administração, e só pode ser implementada depois da adoção das indispensáveis cautelas e garantias, requisitos que não foram verificados no caso presente.

Desse modo, o fato apurado constitui, por si só, irregularidade, por violação dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e 38 do Decreto 93.872/1986. Deve, pois, ser levado em conta, na avaliação da conduta do responsável e na eventual fixação da sanção cabível, motivo pelo qual deve ser incluído no ofício de audiência a ser encaminhado ao sr. Ivan Santos Magalhães, ex-Prefeito do Município de São João do Sóter/MA.

III

Pelo exposto, o Ministério Público propõe que seja realizada audiência do sr. Ivan Santos Magalhães, ex-Prefeito do Município de São João do Sóter/MA, para que apresente razões de justificativa, em virtude das seguintes irregularidades:

- a) infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e 38 do Decreto 93.872/1986, haja vista a realização de pagamento antecipado, conforme demonstrado na Relação de Pagamentos e nos extratos bancários;
- b) alteração do plano de trabalho aprovado, sem prévia autorização do Ministério da Saúde, contrariando o disposto no art. 15, § 1º, da IN/STN 1/1997, uma vez que previa a aquisição de uma unidade móvel de saúde tipo “B”, devidamente equipada, entretanto o conveniente adquiriu duas unidades móveis do tipo “A”.

Alerte-se que, nos ofícios de audiência, devem constar a descrição detalhada dos ilícitos apurados, conforme assinalado nos autos, em consonância com a Súmula/TCU 98, bem como os preceitos legais ofendidos.

Caso Vossa Excelência não entenda pertinente a preliminar ora suscitada, e apenas em atenção ao art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposição da unidade técnica, constante às peças 3/5.

Brasília, em 17 de dezembro de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador