

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 021.014/2011-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de São João do Sóter - MA

Responsável: Ivan Santos Magalhaes (CPF 064.649.803-78)

Interessado: Ministério da Saúde

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA AQUISIÇÃO DE AMBULÂNCIAS DIFERENTES DAS ESPECIFICADAS NA PROPOSTA DO CONVÊNIO. DESVIO DE OBJETO. DESCRIÇÃO DO PLANO DE TRABALHO IMPRECISA. DESCARACTERIZAÇÃO DO DÉBITO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A aplicação de recursos conveniados em objeto diferente do previsto no Plano de Trabalho, mas dentro da finalidade do ajuste, caracteriza desvio de objeto e propicia o afastamento do débito e o julgamento das contas do responsável pela regularidade com ressalva, principalmente se as circunstâncias do caso concreto permitam identificar a ausência de culpa grave do gestor.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), em desfavor do Sr. Ivan Santos Magalhães, então Prefeito Municipal de São João do Sóter/MA, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 5448/2004 (Siafi 520997), celebrado entre o referido município e a União, por intermédio do Ministério da Saúde, cujo objeto era a aquisição de unidades móveis de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme o Plano de Trabalho (peça 1, p.38-52 e p. 54-56).

2. Os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram orçados em R\$ 90.640,00, sendo R\$ 88.000,00 à conta do concedente e o restante correspondente à contrapartida do município. Os valores federais foram liberados mediante a Ordem Bancária 2005OB406122, de 25/11/2005 (peça 1, p. 308).

3. Após a adoção das providências administrativas visando o saneamento das irregularidades no âmbito da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde, foi ordenada a instauração de tomada de contas especial, conforme o Parecer Gescon 4.210/2006 (peça 1, p. 244-246).

4. Nesse passo, foi elaborado o Relatório de Tomada de Contas Especial 77/2009 (peça 1, p. 286-290), que efetuou o registro nome do Sr. Ivan Santos Magalhães, na conta "Diversos Responsáveis", pela importância de R\$ 143.330,88 (cento e quarenta e três mil, trezentos e trinta reais e oitenta e oito centavos), correspondente ao valor original repassado, acrescido dos juros de mora e da atualização monetária.

5. Em seguida, foram elaborados o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno nºs 225.225/2011 (peça 1, p. 313-314, 315 e 317), os quais concluíram pela irregularidade das presentes contas. Por fim, foi exarado o Pronunciamento

do Ministério de Estado de Saúde (peça 1, p. 19), que determinou o encaminhamento do processo a esta Corte de Contas para julgamento.

6. No âmbito deste Tribunal, foi elaborada a instrução de que trata a peça 3, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da Secex/MA (peças 4 e 5). Transcrevo a seguir excerto do exame empreendido pela unidade técnica:

“4. A prestação de contas do Convênio 5448/2004 foi encaminhada pela Prefeitura Municipal de São João do Sóter em 23/02/2006 (peça 1, p. 84-128), tendo sido emitido o Parecer Gescon nº 1037/2006 (peça 1, p. 152-154), onde são apontadas 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 4.320/64, 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 02 (duas) unidades móveis do tipo “A”, sem prévia autorização do Ministério da Saúde, contrariando o disposto no art. 15 § 1º da IN/STN 01/97; e

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

5. O Prefeito foi notificado das pendências por meio do Ofício nº 193/MS/SE/DICON/MA, de 06 de abril de 2006 (peça 1, p. 150).

6. Posteriormente foi realizada verificação in loco no Município, cujos resultados estão consubstanciados no Relatório de Verificação “in loco” nº 28-1/2006 (peça 1, p. 176-190), onde foi consignado 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 01 (uma) unidade móvel do tipo “B”, devidamente equipada), e que os certificados de Registro e Licenciamento dos Veículos, embora emitidos em nome da Prefeitura municipal de São João do Sóter, não apresentavam a inscrição de “ambulância”.

7. Embora instado a sanear as pendências (notadamente a apresentar a suposta alteração do plano de trabalho que fundamentara a troca do objeto), por meio dos Ofícios 568/MS/SE/FNS/DICON/SAAPC/MA (peça 1, p. 227) e Ofício 634/MS/SE/DICON/MA (peça 1, p. 234), o responsável não se manifestou, ocasionando a emissão do Parecer Gescon nº 4210, de 31/10/2006, de reprovação das contas (peça 1, p. 244-246). Foi então expedido o Ofício de notificação nº 840/MS/SE/DICON/MA (peça 1, p. 240), em que o responsável é solicitado a devolver os recursos federais recebidos, ante a reprovação das contas.

8. O relatório de Tomada de Contas Especial nº 77/2009 (peça 1, p. 286-290) resume as ocorrências motivadoras da presente TCE, qual sejam a aquisição de unidades móveis de saúde em desconformidade com o plano de trabalho aprovado, sem prévia autorização do Ministério da Saúde, além da não especificação dos veículos como ambulância, no Certificado de Registro e Licenciamento emitidos pelo Detran.

9. A inscrição de responsabilidade do Sr. Ivan Santos Magalhães foi efetuada por meio da Nota de Lançamento 2009NL000445 (peça 1, p. 296).

10. Em atenção ao disposto na IN/TCU 56/2007, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União manifestou-se sobre o processo por meio do Relatório de Auditoria nº 225225/2011 (peça 1, p. 313-314) e do Certificado de Auditoria

nº 225225/2011 (peça 1, p. 315). Consta às páginas 317 da peça 1 o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno.

11. O Ministro de Estado da Saúde emitiu o seu pronunciamento à página 319, peça 1.

EXAME TÉCNICO

12. Do que consta dos autos, se verifica que a reprovação das contas do Sr. Ivan Santos Magalhães decorreu essencialmente do fato de haver executado o objeto do Convênio 5448/2004 (Siafi 520997) em desacordo com o previsto no Plano de Trabalho aprovado. Embora o então Secretário Municipal de Saúde tenha alegado que houve uma reformulação do plano de trabalho (ver peça 1, p. 186), o gestor municipal não logrou comprovar tal fato, nas diversas oportunidades que teve para fazê-lo.

13. Releva destacar, que tanto o termo de convênio quanto o Plano de Trabalho aprovado constante dos autos não detalham adequadamente o objeto, mencionando apenas a aquisição de “unidades móveis de saúde para fortalecimento do SUS”. Tal procedimento está em descompasso com o que preceituava o art. 7º, inciso I, da IN/STN 01/97, vigente à época, que exigia “descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o convênio independentemente de transcrição”. Na verdade, o único local em que é especificado o tipo de unidade móvel de saúde a ser adquirido é no documento intitulado “Proposta de aquisição de equipamentos e material permanente por ambiente e unidade móvel de saúde”, Anexo IX, que se encontra à página 24 da peça 1, e no Parecer Técnico de aprovação (peça 1, p. 32), onde é mencionado que a unidade móvel de saúde é do tipo ambulância suporte básico.

14. 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 constatou a fiscalização do Denanus, 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 inoportunidade 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.

14. Quanto às falhas apontadas na prestação de contas, verifica-se que a ausência dos Certificados de Registro e Licenciamento dos veículos em nome da Prefeitura Municipal de São João do Sóter foi saneada, já que os mesmos foram apresentados aos servidores do Denanus, quando da visita ao Município (peça.1, p. 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. Subsistiria, então, os indícios de pagamento antecipado e a divergência de valores apresentada na relação de bens declarados.

15. O pagamento antecipado, embora reprovável, não constitui, por si só, motivo de julgamento pela irregularidade das contas. Os pagamentos foram efetuados em 02/12/2005 (peça.1, p. 118 e 114) e as notas fiscais emitidas em 09/12/2005 (aquisição dos carros), e 26/12/2005 (aquisição dos equipamentos) – peça1, p. 114, portanto dentro do mesmo mês do pagamento. 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. Como ficou registrado pela auditoria do Denanus, houve a entrega dos produtos, não se configurando prejuízo ao erário (peça 1, p. 186). Quanto à 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.

CONCLUSÃO

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 01/97, vigente à época, bem como pela realização de pagamentos antecipados, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64. 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 n. 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Ivan Santos Magalhães, CPF 064.649.803-78, dando-se-lhe quitação.”

7. O Ministério Público junto ao TCU, por meio do Exmo. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, emitiu pronunciamento divergente da unidade técnica (peça 6), tendo esposado a seguinte análise:

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 decidiu 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 excepcionálissimas”, 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.

É o relatório.