

VOTO

Conforme as cláusulas do Convênio nº 1313/2003, ficou combinado que o Ministério da Saúde repassaria R\$ 55.972,00 à Prefeitura de Cajari/MA, para “*dar apoio técnico e financeiro para a construção de posto de saúde e aquisição de equipamentos e materiais permanentes*”, enquanto o município ofereceria R\$ 3.301,30 em contrapartida.

2. A prestação de contas dos recursos foi apresentada pelo então Prefeito Raimundo Bento de Souza Filho, mas não foi aprovada pelo ministério, após verificação da execução do objeto conveniado no próprio local.

3. Por sua vez, a Secex/MA acrescentou irregularidades àquelas já indicadas na fase interna e, ao final, após a revelia do ex-prefeito e da Construtora Maranhense Comércio e Representações Ltda., contratada para o cumprimento do convênio, propôs também a rejeição das contas e a imputação de débito aos responsáveis, pela totalidade do valor repassado, além de multa.

4. Entre as várias ocorrências listadas pela Unidade Técnica e que fundamentaram a citação dos responsáveis, as potencialmente causadoras de débito quantificável são as seguintes:

a) falta de atingimento dos objetivos do convênio, uma vez que o posto de saúde não estava em funcionamento por ocasião da vistoria, circunstância que, em tese, implicaria a devolução integral dos recursos transferidos;

b) emissão de duas notas fiscais com datas anteriores à de autorização de impressão, no montante de R\$ 45.000,00;

c) inexecução parcial da obra, em 11%, equivalentes a R\$ 5.905,41;

d) sobrepreço na obra de 16,32%, correspondentes a R\$ 7.369,89;

e) falta de comprovação das despesas com aquisição de equipamentos e materiais permanentes, na soma de R\$ 6.634,60;

f) falta de comprovação do uso da contrapartida, no valor de R\$ 3.301,30;

g) falta de conciliação entre a nota fiscal de R\$ 14.377,92 com o respectivo cheque de pagamento de R\$ 10.930,00, gerando uma diferença de R\$ 3.447,92;

h) não restituição do saldo de R\$ 42,00.

5. Mesmo não tendo havido a produção de defesa por nenhum dos responsáveis, o estudo das provas constantes dos autos leva-me a discordar substancialmente da posição da Secex/MA, ainda que referendada pelo Ministério Público junto ao TCU.

6. Quase tudo que há no processo como base de convicção vem do Relatório de Verificação **In Loco** nº 65-2/2005, elaborado por técnicos da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde, enviados ao Município de Cajari/MA em junho de 2005 para avaliarem os resultados do ajuste.

7. Entretanto, as interpretações que se seguiram no âmbito do ministério, sobre o referido relatório, foram ou excessivamente rígidas ou equivocadas.

8. De fato, o relatório informou que o posto de saúde não estava em funcionamento na época da inspeção, mas não disse que a obra seria inaproveitável. Ao contrário, fez registrar que “*a execução da obra está praticamente concluída, faltando somente [alguns] itens que deixaram de ser implementados*”; que “*os materiais utilizados na obra estão de acordo com as especificações aprovadas*”; que “*a obra apresenta bom aspecto quanto à limpeza, organização e segurança*”; que “*os objetivos propostos no convênio ainda não foram alcançados, tendo em vista que a unidade de saúde está construída, os equipamentos foram localizados, porém o posto não está funcionando*”; e, sobretudo, que, “*apesar dos itens que deixaram de ser realizados, o posto de saúde poderia funcionar sem comprometer a qualidade das ações.*”

9. Os itens que, segundo o relatório de verificação, não podem ter a execução aceita estão tabelados adiante, de conformidade com a planilha de preços contratada:

ITEM	VALOR (R\$)
Sondagens	300,00

Placa da obra	392,00
Aterramento	120,00
Pintura acrílica	1.775,70
Pintura a óleo	785,31
Emassamento	1.011,15
Ligações de telefone e lógica	45,50
Ducha higiênica feminina	149,00
Barra de apoio para deficientes físicos	495,00
Divisórias em compensado naval	201,60
Revestimento cerâmico (parte)	230,15
SUBTOTAL	5.505,41
Projetos	400,00
TOTAL	5.905,41

10. Nota-se que os elementos que faltaram não são capazes de provocar o perdimento da obra por completo, podendo a maioria deles ser ainda supridos. Sem embargo, constituem débito, porque foram pagos e não executados, à exceção dos projetos, que o relatório considerou despesa indevida, mas reconheceu que existiram.

11. Evidentemente que não é justo, portanto, requerer a devolução de todo o dinheiro repassado.

12. Todavia, o débito ainda poderia atingir R\$ 45.000,00, caso se admita que as notas fiscais nºs 51 e 52, de R\$ 25.000,00 e R\$ 20.000,00, respectivamente, são inidôneas. Provavelmente, as notas foram emitidas, sim, com data retroativa, o que é censurável, porém, por si só, não invalida as despesas nelas consignadas. Sob outros aspectos, é possível confirmar que os pagamentos foram feitos à Construtora Maranhense: há o contrato; os boletins de medição dos serviços foram verificados pelos técnicos do ministério e coincidem com os valores e datas apostos nas notas fiscais, bem como com os valores e datas dos cheques da conta específica; e a obra foi feita contemporaneamente à vigência do contrato e à movimentação bancária.

13. Assim, entendo que a irregularidade relativa às notas fiscais não passa de um preenchimento retroativo, não representativo de fraude na comprovação das despesas.

14. Quanto ao dito sobrepeço, não posso anuir à sua ocorrência tendo por substrato apenas a forma de cálculo colocada pelo ministério.

15. Antes, é preciso explicar como o convênio foi negociado. Ao procurar a colaboração do Ministério da Saúde, a Prefeitura de Cajari/MA pleiteou a construção de um posto com 140,47m² de área, ao custo de R\$ 87.500,00, mais equipamentos, orçados em R\$ 15.801,60, solicitando então o repasse de R\$ 100.000,00 e assumindo R\$ 3.301,60 de contrapartida. Nessas condições é que foi aprovado o plano de trabalho.

16. Contudo, sem haver esclarecimento nos autos, o convênio se transformou somente no “apoio financeiro” do ministério em R\$ 55.972,00. A prefeitura decidiu assim construir o posto com o dinheiro que dispunha, só dando para 72,52m².

17. A metodologia empregada para se chegar ao sobrepeço foi simplesmente comparar os preços do metro quadrado entre os projetos inicial, tido como corretamente orçado, e final, sem considerar as alterações de componentes, como se a redução da obra tivesse sido absolutamente linear em todos os itens. Não houve nenhum apontamento de divergência com preços de referência de mercado. Não há lógica, desse modo, no sobrepeço alegado.

18. No que diz respeito à falta de comprovação das despesas com equipamentos e materiais permanentes, a afirmação da Unidade Técnica do Tribunal é pouco relevante em confronto com o relatório de verificação do Ministério da Saúde, que traz as seguintes passagens: “ressaltamos (...) que a aquisição dos equipamentos está inclusa no boletim da 3ª medição, nota fiscal nº 53”; “constata-se que houve aquisição dos equipamentos e materiais permanentes de acordo com o plano de trabalho

da adequação solicitada”; “os equipamentos e materiais permanentes (...) foram localizados no posto de saúde do povoado beneficiado”.

19. Da mesma maneira, a suposta não aplicação da contrapartida é afastada também pelo relatório de verificação: “a contrapartida foi aplicada conforme pactuada no termo de convênio (...). Houve um implemento de contrapartida extra no valor de R\$ 104,62”.

20. Sobre a falta de conciliação da nota fiscal nº 53, de R\$ 14.377,92, com o cheque de R\$ 10.930,00, bem como acerca do saldo de R\$ 42,00 não devolvido, é fácil ver o que aconteceu. A diferença entre a nota fiscal e o cheque, de R\$ 3.447,92, é exatamente o valor da contrapartida, de R\$ 3.405,92 (com o suplemento de R\$ 104,62 descrito no parágrafo anterior), somado aos R\$ 42,00 do saldo. O erro cometido foi de usar a contrapartida e o saldo em separado, mas nada além disso.

21. Enfim, o débito subsistente resume-se ao subtotal da tabela acima disposta e representa a parcela de serviços não executados, no valor de R\$ 5.505,41, pelo qual devem responder solidariamente o ex-Prefeito Raimundo Bento de Souza Filho e a Construtora Maranhense, que também hão de ter suas contas julgadas irregulares e condenação ao pagamento de multa individual, para a qual sugiro R\$ 3.000,00, com espeque nos arts. 16, inciso III, alínea “c”; 19, **caput**; e 57 da Lei nº 8.443/1992. A data de referência do débito ficará em 19/11/2004, quando foi pago o último cheque à construtora. Observo ainda que os recursos transferidos mediante o convênio saíram do orçamento próprio do Ministério da Saúde.

22. Cabe ressaltar ademais que o julgamento de mérito desta tomada de contas especial é impositivo, mesmo com o reduzido débito, nos termos do art. 19, parágrafo único, da IN-TCU nº 71/2012.

23. Das irregularidades restantes, não necessariamente relacionadas a débito, destaca-se a alteração do projeto original sem o consentimento expresso do Ministério da Saúde. As nuances que envolveram a celebração do convênio, contudo, amenizam o problema.

24. Na verdade, a primeira mudança significativa foi feita pelo ministério, que já havia sinalizado com uma ajuda de R\$ 100.000,00, mas, na última hora, baixou drasticamente para R\$ 55.972,00. Sem a verba inteira, a solução encontrada pela prefeitura obviamente foi reduzir o tamanho da obra e o número de equipamentos, e não o faria unilateralmente, se não fosse a inação do ministério. Está escrito no Parecer Gescon nº 2891/2007, da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde, que “a conveniente solicitou readequação do plano de trabalho aprovado através do Ofício nº 050, de 25/03/2004, com redução da área de 140,47m² para 72,52m² e de 51 para 20 equipamentos e matérias permanentes. Não consta nos autos manifestação da área técnica aprovando a solicitação da entidade.”

25. Se não houve aprovação para a alteração, igualmente não houve negativa. O ministério omitiu-se quanto ao pedido, feito ainda em março de 2004, dois meses antes da contratação da obra, em maio, e sete meses do primeiro pagamento contratual, em outubro. Portanto, no mínimo, o ministério divide a culpa com a prefeitura.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de outubro de 2013.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator