

GRUPO II – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 009.308/2013-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Município de Formosa da Serra Negra/MA.

Responsável: Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10).

Advogado: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTE DO OBJETO CONSTRUÍDO SEM UTILIZAÇÃO POR FALTA DE EQUIPAMENTOS NÃO PREVISTOS NO CONVÊNIO. VALOR INFERIOR AO LIMITE PARA INSTAURAÇÃO DE TCE. OBJETO CUMPRIDO INTEGRALMENTE, COM POTENCIAL BENEFÍCIO À POPULAÇÃO. BAIXA NA RESPONSABILIDADE DO GESTOR MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA, endossada por seus dirigentes:

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), ex-Prefeito Municipal de Formosa da Serra Negra/MA, em razão de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos repassados à Prefeitura do referido município por força do Convênio 1323/2003 (Siafi 494963), celebrado, em 31/12/2003, com o Ministério da Saúde, cujo objeto era a reforma e ampliação de unidade de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) (termo de convênio na peça 1, p. 379-393, extrato de convênio na peça 3, p. 124, e relatório de TCE na peça 3, p. 112-116).

HISTÓRICO

2. O termo do Convênio 1323/2003, em conformidade com o plano de trabalho inicialmente aprovado, previu o montante de R\$ 84.960,00 para a execução do objeto (cláusula terceira do convênio e plano de trabalho aprovado, peça 1, p. 383 e 395-397), sendo R\$ 79.960,00 de recursos do concedente e R\$ 5.000,00 a título de contrapartida municipal.

3. Os recursos federais foram integralmente repassados mediante a ordem bancária 2004OB404705, emitida em 8/10/2004 (peça 2, p. 4).

4. A vigência do ajuste foi originalmente estabelecida em 360 dias a partir da assinatura, o que correspondia ao período de 31/12/2003 a 25/12/2004 (termo de convênio, cláusula oitava, peça 1 p. 387) e o prazo final para apresentação da prestação de contas dos recursos, em até sessenta dias após o término da vigência, ou seja, 23/2/2005 (cláusula nona, parágrafo segundo, peça 1, p. 389). Por força do 1º termo de prorrogação, o término da vigência foi alterado para 3/10/2005 e a data final para apresentação de prestação de contas, para 2/12/2005 (v. termo de prorrogação na peça 2, p. 94, e extrato de convênio, peça 3, p. 124).

5. Em 18/6/2004, com vistas a adequar o projeto às normas do Ministério da Saúde, a Prefeitura apresentou proposta de novo plano de trabalho, com alteração do valor da obra para R\$ 131.568,69, superior ao conveniado, e solicitou autorização para cobrir o acréscimo por meio de aporte de contrapartida municipal extra no valor de R\$ 46.608,69 (peça 1, p. 337-343). A solicitação foi aprovada pelo concedente, conforme os documentos à peça 1, p. 363-367.

6. Para executar as obras, a Prefeitura contratou, em 1º/11/2004, pelo valor de R\$ 128.483,23, a empresa Convap – Construtora Vale do Itapecuru Ltda., selecionada por licitação na modalidade convite (homologação do certame na peça 2, p. 30, e contrato na peça 2, p. 8-22).
7. A fim de acompanhar a execução das obras, o concedente, por meio da Divisão de Convênios e Gestão do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão (Dicon/Nems/MA), realizou verificação *in loco* em 25/3/2005, consoante o Relatório 12-1/2005, juntado na peça 2, p. 96-136, na qual constatou que a ampliação e reforma da unidade de saúde estava sendo executada, mas não pôde avaliar em que percentual em virtude da indisponibilidade da documentação técnica da obra (peça 2, p. 104).
8. Em 17/11/2005, a Dicon/Nems/MA encaminhou ao gestor o ofício MS/SE/FNS/DICON/SAAPC/MA 978 (comunicação e AR na peça 2, p. 146-148), comunicando o fim do prazo de execução e alertando para a necessidade de cumprimento do prazo de apresentação da prestação de contas, cujo termo final se avizinhava. Não houve resposta a esse ofício.
9. Em 7/12/2005, foi expedido o ofício 1024/MS/SE/FNS/DICON/SAAP (comunicação e AR na peça 2, p. 150-152), solicitando ao Prefeito o encaminhamento da prestação de contas final no prazo de trinta dias ou a devolução dos recursos, sob pena de instauração de tomada de contas especial. A prestação de contas somente foi protocolada no órgão concedente em 7/4/2006 (peça 2, p. 166-208).
10. Em nova verificação *in loco*, realizada no período de 31/5/2006 a 1º/6/2006 (Relatório 25-2/2006 na peça 2, p. 210-258), a Dicon/Nems/MA constatou a aplicação de contrapartida extra no valor de R\$ 43.523,23 e a execução de 100% do objeto pactuado, observando, entretanto, que os objetivos propostos no convênio haviam sido alcançados parcialmente, tendo em vista que somente a parte de reforma encontrava-se em funcionamento, enquanto a parte destinada à ampliação estava concluída porém faltando ser equipada para atendimento à população (peça 2, p. 218 e 222). Ao final, sugeriu diversas recomendações à Prefeitura visando ao saneamento de pendências encontradas (peça 2, p. 224).
11. O mencionado relatório de verificação *in loco* foi encaminhado ao Prefeito para conhecimento e providências em 21/6/2006 (ofício e AR na peça 2, 260-262). Não há nos autos manifestação do responsável.
12. A análise da prestação de contas foi feita no Parecer Gescon 1708, de 10/7/2006, que apontou as seguintes impropriedades e/ou irregularidades (peça 2, p. 270):
 - a) ausência de data de emissão nas notas fiscais 148, 181, 185, 201 e 215, bem como do atesto do responsável pelo recebimento dos serviços executados;
 - b) saldo de convênio de R\$ 4,18 a ser devolvido devidamente atualizado;
 - c) a contrapartida foi aplicada a maior no valor de R\$ 43.523,23, com percentual de 870,46%;
 - d) no contrato celebrado com a construtora não foi realizado o procedimento de aditivo com relação ao acréscimo do valor contratado de R\$ 128.843,23 para o executado de R\$ 130.019,31;
 - e) o projeto executado não foi submetido à Vigilância Sanitária com a finalidade de colher a aptidão da unidade de saúde para o atendimento proposto.
13. Por meio do ofício 450/MS/SE/DICON/MA, de 10/7/2006, o Prefeito foi instado a justificar as falhas apontadas acima, com a advertência de que o não atendimento da comunicação implicaria a inclusão da conveniente em inadimplência junto ao Siafi (peça 2, p. 274-276). Nova notificação no mesmo sentido foi remetida em 31/7/2006 (peça 2, p. 280-282).
14. Na reanálise da prestação de contas (Parecer Gescon 3791, de 27/9/2006, peça 2, p. 284-288), o concedente fez referência a justificativas e/ou documentação encaminhada pelo gestor municipal (peça 2, p. 284), apesar de não constar nos autos resposta do responsável. O parecer em questão considerou insuficientes as justificativas apresentadas e acrescentou outras impropriedades e/ou irregularidades àquelas anotadas no parecer precedente (Parecer Gescon 1708, de 10/7/2006), a saber (peça 2, p. 286):
 - a) não disponibilização da lei orçamentária do município para comprovação da inclusão dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde;

b) não atingimento dos objetivos propostos referentes à ampliação da obra, em face do não funcionamento da unidade de saúde, pelo que o gestor deveria proceder ao ressarcimento dos correspondente recursos transferidos pelo FNS, no valor de R\$ 39.980,00, devidamente corrigidos.

15. O parecer acima foi remetido ao gestor, por meio do ofício 691/MS/SE/DICON/MA, de 27/9/2006 (ofício, demonstrativos de débito anexos e AR na peça 2, p. 290-296), para que apresentasse as justificativas necessárias e recolhesse os valores impugnados.

16. Embora também não esteja nos autos a resposta do responsável, a Dicon/Nems/MA emitiu novo parecer de reanálise das contas (Parecer Gescon 1, de 2/1/2007, peça 2, p. 298-302), em que rejeitou as justificativas apresentadas (não juntadas aos autos) e manteve as impropriedades/irregularidades anteriormente apontadas. Esse terceiro parecer foi encaminhado ao responsável mediante o ofício 1/MS/SE/DICON/MA, de 2/1/2007 (peça 2, p. 304-314).

17. Em 28/2/2007, a Prefeitura, fazendo alusão ainda ao Parecer Gescon 3791/2006, protocolou ofício de resposta ao qual anexou cópia de Guia de Recolhimento da União (GRU) referente ao saldo de convênio de R\$ 4,18 corrigido; das notas fiscais 148, 165, 181, 185, 201 e 215; da lei orçamentária do município e de declaração do órgão estadual de vigilância sanitária quanto à adequação do projeto arquitetônico da obra às normas da Anvisa: bem como alegou que a unidade de saúde estava em pleno funcionamento no que se referia à atenção básica em saúde (peça 2, p. 320-374).

18. O órgão concedente promoveu, então, a terceira verificação in loco, em 8/10/2007 (Relatório 132-3/2007, à peça 3, p. 4-42), que, mais uma vez, constatou a execução integral do objeto, mas informou o alcance parcial dos objetivos propostos no convênio, tendo em vista que somente a parte reformada da unidade estava concluída e em utilização, enquanto a área de ampliação, embora também concluída, não estava em funcionamento (peça 3, p. 14). Ao final, o relatório recomendou a apresentação do termo aditivo ou justificativas para a alteração do valor contratado de R\$ 128.843,23 para o executado de R\$ 130.019,31 e a devolução dos recursos repassados pelo FNS, no valor de R\$ 39.980,00, devidamente corrigidos (peça 3, p. 14).

19. Cientificado do teor do relatório supracitado (peça 3, p. 44-52), o gestor municipal respondeu com o ofício 146/2007, de 4/12/2007 (peça 3, p. 54-56), ao qual juntou cópia do extrato do termo aditivo ao contrato celebrado com a empresa executora da obra, argumentando que era improcedente o pedido de restituição dos recursos pelo não atingimento dos objetivos propostos no convênio, tendo em vista que a obra havia sido executada em 100%, conforme constatado na vistoria in loco feita pelo concedente.

20. Com base em análise elaborada por servidor engenheiro na nota técnica juntada na peça 3, p. 62, a Dicon/Nems/MA encaminhou ao Prefeito o ofício 147/MS/SE/FNS/DICON/SAAPC/MA, de 11/3/2008 (peça 3, p. 66-70), solicitando a seguinte documentação: ART do construtor, ART do fiscal da obra, documento designando o fiscal da obra, alvará de construção, habite-se e alvará de funcionamento da Visa Estadual.

21. Na mesma comunicação, o concedente informou ao gestor que, apesar de a execução física da obra mensurar 100%, para aprovação da prestação de contas era necessário o atendimento dos itens acima citados e o funcionamento da unidade de saúde, alertando que a eficácia do convênio é adquirida quando o objeto e objetivos são alcançados, beneficiando a comunidade usuária do SUS. Foi estabelecido o prazo de quinze dias para resposta, sob pena de instauração de TCE, mas não houve manifestação do gestor municipal.

22. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo com vistas a sanear as irregularidades verificadas, o tomador de contas elaborou o Relatório de TCE 88/2010, de 25/3/2010 (peça 3, p. 112-116), em razão da não aprovação da prestação de contas, no valor de R\$ 39.980,00, motivada pelo não atingimento dos objetivos propostos, concluindo que o dano apurado correspondia a R\$ 85.948,40 em valores atualizados até 15/3/2010 (demonstrativo na peça 3, p. 118), sob a responsabilidade do Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), ex-Prefeito Municipal de Formosa da Serra Negra/MA. O referido valor foi registrado na conta "Diversos Responsáveis", no Siafi, mediante a nota de lançamento 2010NL000243, de 25/3/2010 (peça 3, p. 122).

23. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu o Relatório de Auditoria 247537/2012, de 28/11/2012 (peça 3, p. 128-130), concluindo que o Sr. Cláudio

Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10) encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 85.948,40.

24. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o correspondente pronunciamento ministerial (peça 3, p. 132-134).

EXAME TÉCNICO

25. Como visto acima, o órgão tomador de contas impugnou parcialmente as despesas realizadas com recursos do Convênio 1323/2003 (Siafi 494963), no valor original de R\$ 39.980,00, aplicados na ampliação de unidade de saúde municipal, tendo em vista que a parte ampliada da referida unidade, embora com as obras plenamente executadas, não havia entrado em funcionamento, deixando, assim, de servir aos fins a que se destinava.

26. Ademais, a Prefeitura deixou de apresentar documentos considerados indispensáveis pela área técnica do concedente (v. peça 3, p. 62), entre eles o habite-se e o alvará de funcionamento da Visa Estadual, cuja ausência impedia o aproveitamento integral das obras realizadas em benefício da comunidade local, caracterizando o dano ao erário.

27. No segundo relatório de verificação in loco elaborado por equipe da Dicon/Nems/MA (peça 2, p. 222), há o registro de que a parte da unidade que foi ampliada estava concluída, mas faltando ser equipada para atendimento à população.

28. A propósito, convém esclarecer que o Convênio 1323/2003 (Siafi 494963) não pactuou a aquisição de equipamentos para a unidade de saúde, mas apenas o custeio de serviços de reforma e ampliação (plano de trabalho inicial e final na peça 1, p. 395-397 e 337-343). Logo, depreende-se que a impugnação do valor destinado à ampliação da unidade não decorre de eventual falta de aplicação de recursos na compra de equipamentos, mas no fato de a concedente não ter providenciado perante os órgãos competentes a documentação hábil a permitir a utilização da parte ampliada do hospital em benefício dos usuários do SUS.

29. Desse modo, caberia a citação do gestor responsável para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse a quantia devida com os acréscimos legais.

30. Entretanto, verifica-se que o valor do débito, de R\$ 39.980,00, com data base em 12/10/2004 (cf. demonstrativo de débito do concedente à peça 3, p. 118, ordem bancária à peça 2, p. 4, cláusula terceira do convênio à peça 1, p. 383, e plano de trabalho inicial à peça 1, p. 397), quando atualizado monetariamente alcança o valor de R\$ 66.278,84 (demonstrativo de atualização à peça 5), inferior, portanto, ao limite de R\$ 75.000,00, fixado por este Tribunal para fins de dispensa de instauração da tomada de contas especial, conforme o art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

31. Diante disso, e considerando que o responsável ainda não foi citado nos presentes autos, cabe propor, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, nos termos do art. 93 da Lei 8.443/1992, dos arts. 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.

32. No que se refere às demais falhas/irregularidades apontadas, verifica-se que foram saneadas, na forma abaixo:

a) remessa das notas fiscais 148, 181, 185, 201 e 215 datadas e com ateste (peça 2, p. 326-342, e peça 3, p. 14);

b) devolução do saldo de convênio de R\$ 4,18 atualizado (peça 2, p. 322, e peça 3, p. 14);

c) aditivo contratual referente a acréscimo do valor contratado (peça 3, p. 56 e 62);

d) lei orçamentária do município para comprovação da inclusão dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde (peça 2, p. 348-368, e peça 3, p. 14);

e) manifestação favorável do órgão de vigilância sanitária com a finalidade de colher a aptidão da unidade de saúde para o atendimento proposto (peça 2, p. 370, e peça 3, p. 14).

CONCLUSÃO

33. Tendo em vista que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração desta tomada de contas especial evidenciou que o valor atualizado do débito apurado é inferior a R\$ 75.000,00, limite fixado por este Tribunal para instauração de TCE; considerando, ainda, que o processo encontra-se pendente de citação válida neste Tribunal, cabe propor, desde logo, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (itens 25 a 32 desta instrução).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

34. Como benefício do exame desta tomada de contas especial menciona-se a expectativa de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, determinar o arquivamento deste processo, a título de racionalização administrativa e economia processual, sem cancelamento do débito, no valor original abaixo especificado, a cujo pagamento, acrescido dos encargos legais, calculados da data também especificada a seguir até a data do pagamento, continuará obrigado o Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
39.980,00	12/10/2004

Valor atualizado monetariamente até 12/5/2014: R\$ 66.278,84 (demonstrativo na peça 5)

b) enviar a deliberação que vier a ser proferida, bem como o relatório e o voto que a fundamentarem ao Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10);

c) dar ciência à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde para que informe, no relatório de gestão a ser encaminhado no próximo exercício, as providências adotadas no presente processo de tomada de contas especiais, conforme art. 18, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.” (peça 6)

2. O Ministério Público junto ao TCU divergiu em parte da unidade técnica, nos termos abaixo transcritos:

“Propõe a Secex/MA arquivar o feito, sem cancelamento do débito, uma vez que o valor do prejuízo ao erário não atingiu o limite constante de IN/TCU n.º 71/2012 (peças n.ºs 6, 7 e 8).

2. Embora concordemos com o arquivamento do processo, entendemos não subsistir o débito atribuído ao Senhor Cláudio Vale Arruda, pelas razões adiante expostas, não sendo cabível, nesta oportunidade, imputá-lo ao Município de Formosa da Serra Negra/MA.

3. Com efeito, verifica-se que o débito no valor histórico de R\$ 39.980,00 decorre do “não atingimento dos objetivos propostos referentes à ampliação da obra, **em face do não funcionamento da unidade de saúde**” (grifo nosso).

4. O exame da documentação constante dos autos evidencia a plena execução das obras previstas no Convênio n.º 1.323/2003, tanto as de reforma quanto as de ampliação da unidade de saúde, com pleno potencial de trazer benefícios à população de Formosa da Serra Negra/MA.

5. Dessa forma, eventual não funcionamento da parte ampliada da unidade de saúde não pode ser imputado como débito ao então gestor, porquanto comprovada a regular e integral aplicação dos recursos no objeto pactuado, com claros benefícios potenciais ao Município e à sua população.

6. O não funcionamento, quando muito, poderia ser atribuído como débito ao ente municipal, o qual se favoreceu dos recursos federais e não lhe deu a efetividade esperada, nos termos previstos no art. 1.º da

DN/TCU n.º 57/2004. Nesse sentido, poder-se-ia atribuir o débito ao Município e arquivar os autos, permanecendo ele obrigado a restituí-lo aos cofres da União.

7. Todavia, como já transcorreram quase 10 anos dos fatos reputados irregulares, sem que tenha havido qualquer tentativa de comunicação prévia do ente municipal, considera-se inoportuna a imputação de tal débito ao Município nesta oportunidade, pois além de ser inferior ao montante previsto na IN/TCU n.º 71/2012, o Tribunal tem reconhecido que o longo tempo decorrido dificulta sobremaneira o exercício da ampla defesa e do contraditório sob a perspectiva material, podendo-se aplicar ao caso o disposto no art. 6.º, inciso II, da IN/TCU n.º 71/2012, que dispensa a instauração da TCE.

8. Não bastasse o exposto acima, observa-se que, em situações dessa natureza (não colocação em funcionamento do objeto conveniado), a comprovação posterior do Município de que deu a destinação adequada ao imóvel ampliado já seria suficiente para afastar o débito ora questionado, fator esse a recomendar, também, o não prosseguimento desta TCE.

9. Com essas ponderações, esta representante do Ministério Público concorda com o arquivamento da presente TCE, todavia sem a atribuição de débito ao responsável e tampouco ao Município Formosa da Serra Negra/MA.” (peça 9)

É o relatório.