

VOTO

O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, celebrou com o Governo do Amapá, por intermédio de sua Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública, o convênio 521/2008, que teve por objeto a “cooperação dos partícipes na modernização e reaparelhamento da Academia Integrada de Formação e Aperfeiçoamento da Defesa Social do Estado do Amapá, (...)”.

2. Por ocasião da análise da prestação de contas, foi realizada diligência para obtenção dos seguintes documentos: (i) versão atualizada do “Relatório Circunstanciado do Cumprimento do Objeto”; (ii) “relatório fotográfico legendado, em mídia digital, da AIFA em funcionamento com os bens adquiridos e com vista panorâmica das 25 salas”; (iii) cópia da nota fiscal 0054, emitida pela firma M. L. T. Costa – ME, devidamente datada, no valor de R\$ 63.685,75; e (iv) “justificativas para as diversas alterações efetuadas no plano de trabalho (itens a maior, itens não previstos e itens com especificações não pactuadas), sem a anuência do Concedente”.

3. A diligência não foi atendida. Em consequência, o Ministério da Justiça instaurou tomada de contas especial pelo valor total dos recursos repassados (R\$ 490.100,00), por considerar que restou comprometido “o julgamento acerca da boa e regular aplicação dos recursos”.

4. No âmbito interno, foi responsabilizado Marcos Roberto Marques da Silva, Secretário de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá à época da prestação de contas e das diligências efetuadas. Não obstante, a Secex-AP, em sua instrução inicial, destacou que os recursos foram integralmente aplicados no período de gestão de Aldo Alves Ferreira, seu antecessor. Destarte, realizou a citação de Aldo Alves Ferreira pela “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 521/2008” e a audiência de Marcos Roberto Marques da Silva, em face da não apresentação da documentação exigida pela Senasp/MJ.

5. Ambos permaneceram revéis.

6. A Secex-AP e o Ministério Público manifestaram-se pela: (i) irregularidade das contas; (ii) imputação de débito e multa a Aldo Alves Ferreira; (iii) imputação de multa a Marcos Roberto Marques da Silva.

7. Data vênia, divirjo dos pareceres.

8. Inicialmente, não vislumbro irregularidade imputável a Marcos Roberto Marques da Silva. Consoante assinalaram os pareceres, na condição de sucessor de Aldo Alves Ferreira, competia-lhe apenas apresentar a prestação de contas dos recursos geridos por seu antecessor ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as ações legais visando ao resguardo do patrimônio público, nos termos da Súmula TCU 230.

9. Ocorre que Marcos Roberto Marques da Silva apresentou a prestação de contas, com todos os elementos que deveriam integrá-la, nos termos exigidos pelo convênio. Ao focar os aspectos que conduziram à instauração desta tomada de contas especial (descritos no item 2 deste voto), temos que:

(i) o “Relatório Circunstanciado do Cumprimento do Objeto” compôs a prestação de contas, como se encontra descrito na Nota Técnica Depaid/Senasp/MJ 267/2013 (peça 6, p. 8). A solicitação de um novo “Relatório” se deu sob o argumento de que “na época em que foi apresentada a prestação de contas, os itens adquiridos possivelmente ainda não estavam em funcionamento na AIFA”. Esse argumento, no entanto, consta da referida Nota Técnica, desacompanhado de qualquer justificativa ou fundamentação. Tampouco foi apontada qualquer inconsistência ou ausência de informação capaz de fazer com que o relatório integrante da prestação de contas fosse desconsiderado;

(ii) o encaminhamento de “relatório fotográfico legendado, em mídia digital, da AIFA em funcionamento com os bens adquiridos e com vista panorâmica das 25 salas” não era previsto no convênio como elemento da prestação de contas;

(iii) a nota fiscal 0054, emitida pela M. L. T. Costa – ME – como todos os demais documentos comprobatórios de despesas –, referiu-se a pagamento efetuado na gestão de Aldo Alves Ferreira. Não seria conduta exigível de Marcos Roberto Marques da Silva consignar a data de emissão daquele documento - emitido na gestão de seu antecessor - se o original não a apresentava; aliás, fazê-lo significaria fraudar o original;

(iv) não lhe cabia apresentar “justificativas para as diversas alterações efetuadas no plano de trabalho”, uma vez que a execução do convênio, – repita-se – deu-se integralmente na gestão de seu antecessor; apenas àquele seria cabível a cobrança de explicações.

10. As contas de Marcos Roberto Marques da Silva devem, portanto, ser julgadas regulares.

11. No que se refere a Aldo Alves Ferreira, cabe verificar a efetiva execução das despesas.

12. Os pareceres apontaram a existência de alteração unilateral do plano de trabalho. Nos termos da Nota Técnica 267/2013-Senasp/MJ, não foram adquiridos, apesar de previstos, os seguintes itens: (i) 25 projetores multimídia de 2000 lumens; (ii) 25 aparelhos de ar condicionado tipo Split, com 24 mil BTU; (iii) 25 telas motorizadas de 1,80m x 2,00m; (iv) 10 impressoras laser coloridas; (v) 1200 cadeiras “aluno” escamoteáveis e com prancheta regulável; (vi) 25 quadros mural bancos; (vii) 25 aparelhos de TV LCD 40”; (viii) 25 aparelhos de DVD Player; (ix) 25 computadores com processador de 2 núcleos, 1 GB de memória RAM, 80 GB de HD e monitor de LCD de 17”; (x) 25 nobreaks. Em vez desses itens, teriam sido adquiridos outros, inicialmente não pactuados.

13. Não obstante, tal informação está parcialmente incorreta, pois as notas fiscais apresentadas consignam a aquisição dos seguintes bens:

a) NF 029521: “Projetor multimídia, 2.000 lumens” (25 unidades);

b) NF 6540: “Ar condicionado, tipo *split*, 24 mil btu” (25 unidades);

c) NF 6057: “carteiras modelo universitária com prancheta escamoteável c/ assento e encosto estofado em espuma injetado em tecido azul” (1200 unidades);

d) NF 000054: “quadro branco magnético” (25 unidades);

e) NF 000054: “aparelhos DVD” (25 unidades);

f) NF 019434: “nobreak APC 1500 VA BR1500-120V” (25 unidades).

14. Dos dez itens apontados, portanto, seis encontram-se perfeitamente descritos nos documentos comprobatórios de despesas, tais quais previstos no Plano de Trabalho. Quanto aos demais itens previstos naquele Plano:

a) em vez de aparelhos de TV de 40”, foram adquiridos aparelhos de TV de 32” (NF 109244);

b) em vez de impressoras laser coloridas, foram adquiridas impressoras laser monocromáticas;

c) em vez de telas motorizadas de 1,80m x 2,00m, foram adquiridas “telas retráteis 1,80m x 1,80m”.

d) foram adquiridos computadores com configuração inferior à prevista.

15. Além dos itens descritos nos itens 13 e 14 anteriores, os documentos de despesa consignam, adicionalmente, a aquisição dos seguintes itens não previstos no Plano de Trabalho: (i) 25 caixas amplificadas; (ii) 9 computadores (também com configuração diferente da prevista no plano de trabalho); (iii) 07 impressoras (também com configuração diferente da prevista no plano de trabalho); (iv) 08 nobreaks.

16. Vê-se, portanto, que, em sua maioria, os itens constantes do Plano de Trabalho foram adquiridos conforme especificados ou com pequenas alterações de especificação, com possível queda de qualidade, mas que podem ser mitigadas em função do acréscimo no quantitativo dos equipamentos adquiridos, conforme descrito no item 14, retro.

17. As alterações de plano de trabalho sem prévia autorização do órgão repassador, tais quais efetuadas, configuram mero desvio de objeto, uma vez que os bens adquiridos também se amoldam ao objeto conveniado, qual seja, a “modernização e reaparelhamento da Academia Integrada de Formação e Aperfeiçoamento da Defesa Social do Estado do Amapá”. A propósito, menciono o acórdão 1.798/2016 – 1ª Câmara (relator ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa), que bem definiu a questão:

“O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste.”

18. Nesse sentido, a jurisprudência majoritária deste Tribunal é firme em considerar que o desvio de objeto não caracteriza falta maior. Transcrevo, nessa linha, excerto do voto condutor do acórdão 1295/2016 – 1ª Câmara (relator ministro José Múcio Monteiro):

“Como regra geral, a ocorrência de desvio de objeto conduz à regularidade com ressalva das contas. Assim, comprovado que os recursos foram aplicados na mesma área de governo e que atingiram o objetivo almejado no convênio, a alteração do plano de trabalho sem a anuência do órgão repassador não deve ensejar a apenação do responsável.”

19. A Secex-AP consignou, para justificar a irregularidade das contas, que “consoante jurisprudência deste Tribunal (...) não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, mas que foi realizado com os recursos repassados para esse fim. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste” (peça 33, item 23).

20. A afirmativa da Secex-AP é correta, mas encontra-se fora de contexto, pois a unidade técnica não realizou a aludida análise da existência de nexo causal entre a movimentação financeira da conta específica do convênio e os comprovantes de despesa apresentados. Ao se confrontar o “Anexo I - Conciliação Bancária e Relação de Pagamentos” (peça 5, p. 14) com as notas fiscais constantes das peças 11 e 12, é possível perceber a coincidência de débitos nos exatos valores daqueles documentos de despesas, em datas compatíveis, como se demonstra:

Dados Fiscais				Dados Bancários	
NF	Emitente	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
029521	TES – Tec. Sistemas e Comércio Ltda.	85.875,01	24/6/2009	85.875,01	21/7/2009
6540	Astefrio Ltda.	72.246,25	09/7/2009	72.246,25	11/8/2009
6057	Coop. Mista dos Artesões de Teresina Ltda.	112.800,00	22/7/2009	112.800,00	24/8/2009
0826	KG 3000 – Comércio e Prest. Serviços Ltda.	68.750,00	23/9/2009	68.750,00	7/10/2009
019434	Cefa 3 – Comércio e Prest. Serviços Ltda.	36.250,00	16/11/2009	36.250,00	03/12/2009

21. Em todos os referidos documentos fiscais encontra-se grafado o número do convênio, ademais as descrições dos produtos deles constantes são compatíveis com o objeto conveniado.

22. Do confronto da “Conciliação Bancária e Relação de Pagamentos” com os documentos fiscais apresentados, constatei a inexistência de nexo causal apenas em relação aos seguintes débitos:

(i) R\$ 84.000,00, em 26/11/2009, alegadamente resultado do somatório da NF 019244 (emitente Cefã 3 – Comércio e Prest. Serviços Ltda., R\$ 69.500,00) e da NF 3386 (emitente Office Master Com. e Prest. Serviços Ltda., R\$ 14.500,00);

(ii) R\$ 63.165,12, em 21/7/2010, e R\$ 520,63, em 10/8/2010, alegadamente utilizados para quitação da NF 000054, emitida pela M.L.T. Costa ME, no valor de R\$ 63.685,75.

23. Não me parece razoável supor, sem comprovação adicional, que: (i) tenha sido emitida uma única ordem bancária para quitação de débitos com dois credores distintos; (ii) um único documento fiscal tenha sido quitado por meio de duas ordens bancárias distintas, emitidas com um interregno de 20 dias entre elas, mormente quando se constata que o documento fiscal não foi datado.

24. Tenho, portanto, que o nexu causal – salvo a apresentação de eventual documentação complementar - inexistiu apenas em despesas que montaram a R\$ 147.685,75 (R\$ 84.000,00 + R\$ 63.165,12 + R\$ 520,63): essa é a parcela do convênio que deve ser impugnada; esse é o valor do débito a ser imputado ao responsável Aldo Alves Ferreira.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2016.

ANA ARRAES
Relatora