

GRUPO I – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 027.996/2015-8.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Filadélfia/TO.

Responsáveis: Pedro Iram Pereira Espírito Santo  
(CPF 001.949.303-78).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE – FNS/MS. CONVÊNIO 2171/2004 SOBRE “AUXÍLIO FINANCEIRO PARA A REFORMA DE UMA UNIDADE DE SAÚDE NO MUNICÍPIO E PARA A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA ESSA MESMA UNIDADE”. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Pedro Iram Pereira Espírito Santo, ex-prefeito de Filadélfia/TO (gestão: 2005-2008), diante da impugnação parcial da prestação de contas do Convênio nº 2171/2004 destinado a prestar “auxílio financeiro para a reforma de uma unidade de saúde no município e para a aquisição de equipamentos e material permanente para esta mesma unidade”.

2. Após a análise final do feito, o auditor federal da Secex/TO lançou a sua instrução de mérito à Peça nº 13, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 14 e 15), nos seguintes termos:

### “Introdução:

*Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS, em desfavor do Sr. Pedro Iram Pereira Espírito Santo, CPF 001.949.303-78, ex-prefeito do município de Filadélfia – TO na gestão 2005/2008, em razão de impugnação parcial da aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Filadélfia – TO, por força do Convênio nº 2171/2004, Siafi 506893, celebrado com o FNS/MS, que teve por objeto ‘o auxílio financeiro para a reforma de uma unidade de saúde no município e para a aquisição de equipamentos e material permanente para esta mesma unidade’ (peça 2, p. 56).*

### Histórico:

2. Na última instrução elaborada nestes autos, o auditor responsável entendeu que a responsabilidade do ex-gestor havia ficada evidenciada e propôs, assim, a sua citação em razão das seguintes irregularidades:

a) desvio de objeto na reforma da unidade de saúde do povoado de Canabrava, meta 1 pactuada no plano de trabalho oriundo do Convênio nº 2171/2004, Siafi 506893, que propiciou, ainda, a ocorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados, no valor de R\$ 40.000,00;

b) não comprovação da boa e regular aplicação de R\$ 38.503,93, resultante da comprovação de apenas R\$ 93.289,89 na aquisição de equipamentos e material permanente, apurados em levantamento **in loco**, em confronto com R\$ 131.793,82, previstos no plano de trabalho, conforme apurado pelo Parecer Gescon 3544, de 2/12/2013 (peça 5, p. 288), referentes à meta 2 pactuada no plano de trabalho oriundo do Convênio nº 2171/2004, Siafi 506893;

c) pagamento de despesas, no valor de R\$ 311,68, com recursos do Convênio

nº 2171/2004, Siafi 506893, sem identificação de CPF/CNPJ e nota fiscal e recibo, decorrente da emissão dos cheques 850039, 850042 e 850053, cujos valores estão abaixo arrolados, em infração ao art. 70 da Constituição Federal, art. 22 da IN STN 01/97 e Cláusula Quinta do Termo de Convênio;

3. Para a perfeita compreensão dos motivos que ensejaram a citação, é necessária a elaboração de um pequeno histórico do que ocorreu nestes autos. Em 2/7/2004, o responsável assinou convênio com o Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) para a reforma de uma unidade de saúde no povoado de Canabrava (meta 1), região afastada do município de Filadélfia – TO, e para a aquisição de material permanente e equipamentos para atender a essa unidade de saúde que seria construída (meta 2).

4. O plano de trabalho estava assim pactuado (peça 3, p. 70):

Quadro 1: plano de trabalho aprovado

<u>Descrição</u>	<u>Concedente</u>	<u>Proponente</u>	<u>Total</u>
Reforma da unidade de saúde de Canabrava	38.762,89	1.237,11	40.000,00
Aquisição de material permanente	131.793,82	4.206,18	136.000,00
Total	170.556,71	5.443,29	176.000,00

Fonte: Termo de Convênio (peça 3, p. 56 e 70).

5. Conforme disposto na Cláusula Terceira do convênio, foram previstos R\$ 176.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 170.556,71 seriam repassados pelo concedente e R\$ 5.443,29 corresponderiam à contrapartida (peça 3, p. 56). Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a ordem bancária 2005OB405733, no valor de R\$ 170.556,71, emitida em 11/10/2005 (peça 3, p. 76). Os recursos foram creditados na conta específica em 14/10/2005 (peça 3, p. 114).

6. O ajuste deveria vigor entre a data de sua assinatura, 2/7/2004 (peça 3, p. 66) até 27/6/2005 (peça 3, p. 50) e previa a apresentação da prestação de contas até 26/8/2005, conforme parágrafo segundo da Cláusula Nona (peça 3, p. 62). Mas, como os recursos só foram creditados quase quatro meses depois de findo o prazo final, o convênio teve que ser prorrogado de ofício, em um primeiro momento, até 22/6/2006 (peça 3, p. 88-90) e, depois, até 06/10/2006, sendo o prazo para a prestação de contas, nesta segunda oportunidade, adiado para 05/12/2006 (peça 3, p. 122-124).

7. No entanto, ao analisar **in loco** a execução do convênio, o FNS identificou algumas irregularidades, consignadas no Relatório de Verificação nº 26-1/2006 (peça 3, p. 140-156), relacionados ao atraso no cronograma de execução física do convênio já que a obra de reforma da unidade de saúde ainda não havia sido iniciada até aquele momento (em maio de 2006, considerando que os recursos foram liberados em outubro de 2005), supostamente em razão de dificuldades de acesso ao povoado por conta das chuvas (peça 3, p. 150).

8. Quanto à meta 2, que se referia à aquisição de equipamentos e material permanente para a unidade de saúde, havia execução de apenas 54%, conforme tabela à peça 3, p. 158. Mas mesmo os materiais já adquiridos não estavam à disposição da comunidade e não continham plaquetas de tombamento (peça 3, p. 152). Além disso, o saldo remanescente em conta específica do convênio, no valor de R\$ 97.132,59, não estaria sendo aplicado no mercado financeiro (peça 3, p. 146).

9. Por este motivo, o relatório recomendou à municipalidade o recolhimento aos cofres do FNS/MS dos rendimentos de aplicação financeira, no período de 14/10/2005 a 03/04/2006, no valor de R\$ 15.892,18 (peça 3, p. 172), bem como, propôs nova fiscalização **in loco** para acompanhar a execução da obra e da aquisição do material permanente (peça 3, p. 156).

10. No entanto, apenas quando da análise da prestação de contas, no ano de 2008, é que se descobriu que a obra não estava somente atrasada e que, na verdade, ao invés de utilizar os recursos para a reforma da unidade de saúde, o ex-gestor decidiu reformar o centro cirúrgico municipal (peça 5, p. 8), configurando-se mudança do pactuado, sem a anuência do concedente.

11. Foi identificado, também, que houve cobrança de BDI (bônus e despesas indiretas) de 15%, embora a obra tivesse sido executada pelo próprio município (peça 5, p. 10), causando um

prejuízo, de R\$ 6.445,36, em valores históricos (peça 5, p. 22). É que a cobrança de BDI só faria sentido quando a obra é contratada de empresas especializadas, como uma forma de ratear seus custos indiretos e, uma vez que a obra estava sendo executada pelo próprio município, tal cobrança seria ilegal.

12. O Parecer Gescon 3921/2008 ainda relatou que os recursos não foram aplicados no mercado financeiro entre 14/10/2005 e 05/04/2006 (peça 5, p. 16), no montante de R\$ 4.940,14 (retificando, portanto, o valor encontrado no relatório de visita *in loco*, por meio da correção pela poupança, peça 5, p. 20), além de haver diversas transferências da conta específica do convênio sem destinatário identificado (peça 5, p. 12), no valor de R\$ 235,04 (peça 5, p. 30).

13. Foi identificada também a aquisição de equipamentos não previstos no plano de trabalho, no valor de R\$ 24.815,05 (peça 5, p. 38) e a não aquisição de diversos equipamentos que estavam previstos, no valor de R\$ 61.816,00 (peça 5, p. 12). A relação completa dos bens adquiridos não previstos e dos previstos não adquiridos está em planilhas localizada à peça 5, p. 42-62. O gestor foi notificado do parecer em 3/10/2008 (peça 5, p. 66).

14. Sem resposta do ex-prefeito, quase dois anos se passaram até que um novo parecer fosse emitido (peça 3, p. 72-78), com praticamente as mesmas questões apontadas no anterior. O Parecer Gescon 1730/2010, adicionou, no entanto, uma nova constatação, a de que havia pagamentos de R\$ 12.640,46 (peça 5, p. 90), com serviços de mão de obra, em suposto descumprimento do art. 31, III, da Lei 11.439/2006 (peça 5, p. 78), opinando pela não aprovação da prestação de contas (peça 5, p. 80). Diante das diversas irregularidades que permaneciam, foi proposta a realização de nova vistoria *in loco*, para esclarecer os pontos controvertidos da prestação de contas (peça 5, p. 104/112).

15. Uma nova visita ao município foi realizada, resultando no Relatório de Verificação *in loco* 32-2/2010 (peça 5, p. 144-158) e se concluiu que houve desvio de objeto na execução do convênio: os recursos transferidos para o município eram para a reforma de uma unidade de saúde no povoado de Canabrava, mas a prefeitura usou o dinheiro para ampliação e reforma do Centro Cirúrgico do hospital de pequeno porte de Filadélfia/TO (peça 5, p. 154).

16. Além disso, no que tange à execução da meta 2, relativamente à aquisição de equipamentos e material permanente, a equipe alega ter encontrado apenas 69 dos 726 itens possíveis e, mesmo assim, não teria sido possível validar se os mesmos foram adquiridos com recursos do convênio, pois estavam desacompanhados de documentação fiscal apropriada (peça 5, p. 154).

17. Por esse motivo, foram glosados os valores totais relativos à reforma (R\$ 40.000,00) e foram considerados executados apenas R\$ 78.867,41 dos valores relativos à aquisição de material permanente e equipamentos (peça 5, p. 164). O prefeito foi notificado do novo relatório em 8/10/10 (peça 5, p. 196). Um novo parecer (Parecer Gescon 2682, de 16/5/2011, peça 5, p. 206-214) considerou que dos R\$ 176.000,00, havia sido comprovada a execução de R\$ 52.685,12, em razão de um débito de R\$ 117.871,59 (peça 5, p. 212), pela inexecução da obra de reforma conforme plano de trabalho e pela não aquisição dos equipamentos e materiais permanentes acordados. O ex-prefeito foi notificado do débito em 20/5/2011 (peça 5, p. 238).

18. A prefeitura apresentou alguns novos documentos que foram analisados no Parecer Gescon 3544/2013 (peça 5, p. 284-290), no qual foram aceitas algumas justificativas para aquisição de equipamentos não previstos inicialmente no plano de trabalho e desconsiderado o débito destas compras (peça 5, p. 288).

19. Assim, o parecer se posicionou no sentido de que havia sido comprovada a execução de R\$ 93.289,89, e a impugnação do restante, R\$ 77.266,82 (peça 5, p. 288).

20. O débito seria composto das seguintes parcelas:

Quadro 2: débito apurado pelo concedente

<u>Data</u>	<u>Valor (R\$)</u>	<u>Motivo</u>
14/10/2005	38.762,89	Não execução da reforma da unidade de saúde no povoado de Canabrava, segundo plano de trabalho (peça 5, p. 292-295).
6/4/2006	4.940,14	Não aplicação dos recursos repassados no mercado

		<i>financeiro, no período de 14/10/2005 a 5/4/2006 (peça 5, p. 296-300).</i>
<i>Diversas datas</i>	<i>168,32</i>	<i>Despesas sem identificação de CPF/CNPJ, nota fiscal e recibo (peça 5, p. 302-306)</i>
<i>14/10/2005</i>	<i>38.503,93</i>	<i>Desvio de finalidade na aquisição de material e equipamento (peça 5, p. 308-310)</i>

*Fonte: Parecer Gescon 3544/2013 (peça 5, p. 284-290)*

21. O valor do débito constante do parecer não incluiu o valor da não aplicação dos recursos financeiros, bem como, as despesas sem nota e sem identificação, de modo que o montante de R\$ 77.266,82 é resultante da soma de R\$ 38.762,89 com R\$ 38.503,93, valor este que foi registrado como inadimplente no Siafi (peça 5, p. 318).

22. O Relatório do Tomador de Contas Especial nº 35/2015 (peça 1, p. 32-39) ratificou os valores de débito consignados no Parecer Gescon 3544/2013, de R\$ 77.266,82, embora também computasse valores não incluídos nesse montante, relativamente à não aplicação dos recursos no mercado financeiro e à ausência de identificação de CPF/CNPJ em notas fiscais e recibo (peça 1, p. 33-34), manifestando-se pela impugnação parcial da prestação de contas encaminhada.

23. O processo foi então encaminhado para o controle interno que se manifestou, por meio do Relatório de Auditoria nº 1286/2015 (peça 1, p. 58-61). Nele, os auditores da CGU corrigiram o valor do débito para incluir àqueles relativos à não aplicação dos recursos no mercado financeiro e à ausência de identificação de CPF/CNPJ em notas fiscais e recibo, atingindo, agora, o valor de R\$ 82.375,28, assim discriminados (peça 1, p. 59):

*Quadro 3: débitos apurados pela CGU*

<u>Data</u>	<u>Valor (R\$)</u>	<u>Motivo</u>
<i>14/10/2005</i>	<i>38.762,89</i>	<i>Não execução da reforma da unidade de saúde no povoado de Canabrava, segundo plano de trabalho.</i>
<i>14/10/2005</i>	<i>38.503,93</i>	<i>Desvio de finalidade na aquisição de material e equipamento.</i>
<i>6/4/2006</i>	<i>4.940,14</i>	<i>Não aplicação dos recursos repassados no mercado financeiro, no período de 14/10/2005 a 5/4/2006.</i>
<i>23/3/2006</i>	<i>34,72</i>	<i>Despesas sem identificação de CPF/CNPJ e nota fiscal e recibo, decorrente do cheque 850039.</i>
<i>4/4/2006</i>	<i>32,00</i>	<i>Despesas sem identificação de CPF/CNPJ e nota fiscal e recibo, decorrente do cheque 850042.</i>
<i>26/4/2006</i>	<i>101,60</i>	<i>Despesas sem identificação de CPF/CNPJ e nota fiscal e recibo, decorrente do cheque 850053.</i>
<i>Total</i>	<i>82.375,28</i>	

*Fonte: Relatório de Auditoria nº 1286/2015 (peça 1, p. 58-61).*

24. Quanto aos aspectos processuais, a CGU informou que foi dada a oportunidade de defesa ao responsável e que este não conseguiu elidir a sua responsabilidade (peça 1, p. 60). Outrossim, concluiu o controle interno que o Sr. Pedro Iram Pereira Espírito Santo se encontrava em débito com o Fazenda Pública pela importância de R\$ 236.431,53, valores atualizados até junho de 2015.

25. O Certificado de Auditoria nº 1286/2015 foi emitido no mesmo sentido, pela irregularidade das contas e pela imputação de débito ao responsável (peça 1, p. 62), também em consonância com o Parecer do Dirigente do Controle Interno nº 1286/2015 (peça 1, p. 63). O Ministro da Saúde atestou ter tomado conhecimento das irregularidades em 1º de setembro de 2015, segundo documento acostado à peça 1, p. 64. O processo foi então encaminhado a este Tribunal para análise e pronunciamento.

26. Durante o exame técnico, na instrução anterior, verificou-se que, a despeito do desvio

do objeto, relativamente à reforma da unidade de saúde em Canabrava, a questão poderia ser superada se o responsável tivesse demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a reforma do centro cirúrgico municipal.

27. É que a jurisprudência do TCU aceita, em determinadas condições, o desvio do objeto, desde que aplicado na mesma área ou finalidade e que se comprove que o objeto que se beneficiou da irregularidade tenha sido, de fato, financiado com recursos do convênio.

‘A alteração de plano de trabalho sem a anuência do órgão repassador, mas que configure somente desvio de objeto, sem outras implicações gravosas, por si só é considerada insuficiente para caracterizar a ocorrência de dano ao erário, conduzindo, como regra, ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos gestores, sem imputação de débito.’ (Acórdão 1295/2016 – 1ª Câmara)

28. Apesar disso, há também decisões recentes do Tribunal no sentido inverso, determinando a devolução dos recursos para o fundo de saúde lesado, mesmo quando há aplicação em outro objeto de mesma finalidade, uma vez que assim estabelece o art. 27, I, da Lei Complementar 141/2012:

‘A utilização de recursos da União vinculados à saúde (art. 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal) em ações na mesma área, mas diversas das originalmente previstas, embora caracterize apenas desvio de objeto e não desvio de finalidade, impõe, por força do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, a obrigação de devolução dos valores correspondentes, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente que os recebeu.’ (Acórdão 3990/2016 – 1ª Câmara)

29. Como o gestor não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados, ainda que em objeto diferente, mesmo que se adotasse a jurisprudência mais leniente, não haveria como a questão ser superada, razão pela qual se propôs a citação pelo valor integral destinado a essa rubrica, R\$ 40.000,00.

30. Quanto à meta 2, aquisição de equipamentos e materiais permanentes, não houve a comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos, no valor de R\$ 38.503,93, que foi objeto de citação apenas em relação ao ex-gestor, não se incluindo na responsabilidade a municipalidade, uma vez que não há evidências de que o município tenha se beneficiado dessa irregularidade.

31. Quanto ao pagamento de cheques a credores não identificados, entendeu-se que a responsabilidade deveria recair exclusivamente sobre o ex-gestor, que foi chamado aos autos para exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório.

32. O Ofício de Citação 1320/2016 – TCU/Secex-MT, de 7/12/2016 foi então encaminhado ao responsável para que, desejando, apresentasse suas alegações de defesa em relação às irregularidades a ele imputadas. O responsável foi regularmente notificado em 21/12/2016, mas deixou transcorrer *in albis* o prazo para defesa, sem se manifestar, tornando-se, portanto, revel nestes autos.

Exame técnico:

Análise da possível dispensa de instauração de TCE:

33. O art. 6º, II, da IN 71/2012 estabelece que é de dez anos o prazo, a contar da ocorrência do fato gerador, para que a autoridade competente comunique o responsável acerca das irregularidades porventura detectadas, a fim de preservar o princípio da não-surpresa.

34. As irregularidades foram praticadas entre os exercícios de 2005 e 2006, tendo sido o ex-prefeito notificado ao menos três vezes, entre 2008 e 2011, acerca das irregularidades a ele atribuídas (peça 5, p. 66; p. 196 e p. 238). Assim, o prefeito teve ciência da notificação antes do prazo de dez anos da ocorrência do fato gerador mais antigo, não se podendo falar em dispensa da instauração de tomada de contas especial.

Da prescrição da pretensão punitiva:

35. No que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil; e

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

36. Como já dito, anteriormente, os atos irregulares foram praticados entre 14/10/2005, data do crédito da ordem bancária (peça 3, p. 144) e 5/12/2006, prazo final para apresentação da prestação de contas (peça 3, p. 122-124), tendo a citação, neste processo de tomada de contas especial, ocorrido em 21/12/2016, mais de dez anos depois da ocorrência dos fatos geradores, gerando, como efeito, a prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal, nos termos do item 9.1.2 do Acórdão 1441/2016 – TCU/Plenário.

37. É importante ressaltar, porém, que a prescrição da pretensão punitiva atinge apenas as imputações de natureza sancionatória, como multas, mantendo-se, portanto, o débito ocasionado pelos atos irregulares, imprescritível, nos termos do art. 37 § 5º da Constituição Federal, dada a sua natureza de ressarcimento.

Dos efeitos da revelia:

38. Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração, segundo solidificada jurisprudência desta Corte (Acórdão 7850/2016 – 2ª Câmara; Acórdão 7907/2014 – 1ª Câmara; Acórdão 8809/2016 – 2ª Câmara).

39. Assim, o não atendimento à citação, de per si, não implica o reconhecimento de dívida dos responsáveis ou de outras irregularidades que lhes possam ser imputadas, mas tão-somente que se deve dar prosseguimento ao processo, sem prejuízo de analisar os documentos constantes dos autos, a fim de se formular juízo de valor acerca da regularidade ou não das contas em análise.

Mérito das contas:

40. O convênio em apreço foi firmado com duas metas: a) a reforma de uma unidade de saúde no povoado de Canabrava, no valor de R\$ 40.000,00 e, b) a aquisição de material permanente e equipamentos de saúde, no valor restante, R\$ 136.000,00. Ocorre que, em aparente desvio de objeto, o ex-prefeito decidiu utilizar os recursos destinados para a unidade de saúde em Canabrava para realizar a reforma em outro hospital da cidade, razão pela qual a concedente decidiu glosar a totalidade destes recursos.

41. Quanto a este ponto, embora haja entendimentos divergentes (Acórdão 3990/2016 – 1ª Câmara), o Tribunal tem jurisprudência na qual, comprovando-se que os recursos foram aplicados na mesma área de governo e que atingiram o objetivo almejado no convênio, a alteração do plano de trabalho, ainda que sem a anuência do órgão repassador não deve, a princípio, ensejar a apenação do responsável.

42. O seguinte excerto do Acórdão 3.515/2013 – 2ª Câmara é esclarecedor:

‘Sobre essa questão, a jurisprudência do TCU consolidou-se no sentido de que o desvio de objeto constitui falta de natureza específica, considerada insuficiente para configurar a ocorrência de dano ao erário, conduzindo, como regra, ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos gestores, sem imputação de débito (v. g.: Acórdãos 204/2000, 286/2002, 1.960/2007, 2.838/2007, 4.425/2009, 495/2011, 2.078/2011, 6.610/2012, 304/2013 e 312/2013, da Primeira Câmara; Acórdãos

165/1996, 201/1996, 203/1996, 243/1996, 736/1996, 196/2000, 401/2001, 1.277/2004, 503/2005, 1.357/2006, 1.995/2006, 1.424/2008, 4186/2008, 2043/2010, 3040/2011, 704/2013, 2.190/2013 e 2.516/2013, da Segunda Câmara; e Acórdãos 65/1994, 2/1997 e 210/2005, do Plenário).’

43. Assim, em geral, o Tribunal, em uma postura mais condescendente, ao verificar a mudança unilateral no plano de trabalho, pode optar em julgar as contas como regulares com ressalva, desde que a modificação não seja significativa a ponto de frustrar por completo os objetivos previstos no convênio.

44. No entanto, no caso concreto, o desvio do objeto não é o único problema. O órgão repassador não atestou que a reforma no Centro Cirúrgico do hospital de pequeno porte de Filadélfia/TO foi realizada e que os recursos ali aplicados estavam sendo utilizados normalmente e atendendo à população. Além disso, não se verificou a correta execução financeira da reforma, com a perfeita caracterização do liame entre os recursos financeiros liberados e o objeto do convênio.

45. A prestação de contas foi omissa em relação a esse ponto e foi apresentada ao Fundo Nacional de Saúde sem os documentos exigidos que permitissem verificar como essa reforma não prevista no plano de trabalho foi executada. Sem isso, não é possível verificar se a obra foi executada, se não estava superfaturada, ou, ainda se houve irregularidades na sua execução. Nesse caso, o desvio do objeto não é o único problema, por si só, mas também a ausência de nexos causal entre os recursos repassados e a reforma realizada, já que não há documentos atestando como a obra foi realizada.

46. Assim, em relação à meta 1, o gestor deve ser condenado em débito pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, item ‘a’ do ofício de citação.

47. Cumpre ressaltar, também, que o FNS/MS calculou o valor de R\$ 38.762,89 como débito, com o objetivo de manter a proporção inicial entre os recursos repassados e o valor total do convênio, o que está correto, nos termos do entendimento mais atual do Tribunal. De fato, como a meta 1 não foi executada, o correto seria o ressarcimento apenas do valor liberado pela União.

‘A IN STN 1/1997 determina a devolução, pelo conveniente, do valor correspondente ao percentual da contrapartida pactuada não aplicada na consecução do objeto do convênio quando recursos federais são aplicados além da proporção originalmente pactuada na avença. Prova disso é que o texto da referida Instrução fala em devolução do ‘valor (...) correspondente ao percentual da contrapartida’, e não em devolução da contrapartida (art. 7º, inciso XIII).

Por outro lado, a hipótese tratada nos presentes autos é disciplinada pelo inciso XII do artigo supracitado, que impõe ao conveniente o compromisso de restituir ao concedente o valor transferido atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, acrescido de juros legais, quando não for executado o objeto da avença.

A exigência de devolução da contrapartida do município, neste caso, geraria enriquecimento sem causa por parte da União (cf. Acórdãos 10.992/2016-2ª Câmara, 5.570/2009-1ª Câmara e 439/2005-Plenário, dentre outros).

Despacho do Ministro Zymler no TC 8.452/2016-4:’

48. Como a citação anteriormente foi realizada com base no valor de R\$ 40.000,00, esposando entendimento diverso, no sentido de que o gestor deveria arcar inclusive com o valor da contrapartida, quando do julgamento definitivo deve ser feito o ajuste no valor, reduzindo-se à condenação em débito para que não ultrapasse o limite transferido pela União, R\$ 38.762,89.

49. Quanto à meta 2, o ex-gestor deixou de adquirir equipamentos e materiais permanentes previstos no plano de trabalho e adquiriu outros que não estavam previstos nele, conforme extensa tabela à peça 5, p. 42-62, cujo valor de débito de R\$ 61.816,00 depois foi corrigido pelo Parecer Gescon 3544/2013 para R\$ 38.503,93 (peça 5, p. 288), tendo em vista que alguns bens não previstos no plano de trabalho foram depois aceitos por serem aplicados na área de saúde.

50. O valor de R\$ 38.503,93, apurado pelo tomador de contas, resulta da comprovação de

R\$ 93.289,89 na aquisição de equipamentos e material permanente, apurados em levantamento *in loco*, em confronto com R\$ 131.793,82, previstos no plano de trabalho. É forçoso realçar que o tomador de contas, seguindo a jurisprudência do TCU, não apurou débito em função do desvio de objeto, já que muitos dos equipamentos e dos materiais permanentes adquiridos não estavam previstos no plano de trabalho original, mas foram empregados em finalidade semelhante. Mesmo assim, o convenente não logrou êxito em comprovar a aquisição de parte dos materiais, ainda que diversos, no montante inicialmente pactuado, daí resultando o débito.

51. Assim, do mesmo modo que ocorre em relação à meta 1, o desvio de objeto também ocorreu na meta 2, em razão do não cumprimento, por parte do gestor, do plano de trabalho aprovado, levando à aquisição de bens não previstos e à não aquisição de bens que estavam acertados.

52. Deste modo, o não cumprimento de parte da meta 2 deve ensejar a condenação em débito do ex-gestor (item 'b' do ofício de citação), uma vez que não se estabeleceu o liame causal entre os recursos repassados e o objeto do convênio, no seio da prestação de contas, que se limitou a ser um arremedo de notas fiscais e comprovantes desconexos com o plano de trabalho inicial.

53. Por fim, quanto às despesas sem identificação de CPF/CNPJ, nota fiscal e recibo, decorrente de cheques emitidos (item 'c' do ofício de citação), o responsável também deve ser condenado em débito, pois sem a correta identificação do beneficiário, não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado, não se podendo concluir pela boa e regular aplicação dos valores.

54. Assim, podemos obter a seguinte composição do débito:

Quadro 4: composição do débito

<u>Data</u>	<u>Meta</u>	<u>Valor (R\$)</u>	<u>Motivo</u>
14/10/2005	Meta 1	38.762,89	Não execução da reforma da unidade de saúde no povoado de Canabrava, conforme o plano de trabalho.
14/10/2005	Meta 2	38.503,93	Desvio de finalidade na aquisição de material e equipamento.
23/3/2006	Não se aplica	34,72	Despesas sem identificação de CPF/CNPJ e nota fiscal e recibo, decorrente do cheque 850039.
4/4/2006	Não se aplica	32,00	Despesas sem identificação de CPF/CNPJ e nota fiscal e recibo, decorrente do cheque 850042.
26/4/2006	Não se aplica	101,60	Despesas sem identificação de CPF/CNPJ e nota fiscal e recibo, decorrente do cheque 850053.
Total		77.435,14	

Fonte: Ofício de Citação 1320/2016 – TCU/Secex-MT

Avaliação da ocorrência de boa-fé:

55. Em razão da revelia, o ex-gestor não trouxe aos autos elementos para comprovação da sua boa-fé objetiva. Ao analisar o processo, verifica-se que o gestor praticou o desvio de objeto de modo consciente, já que havia assinado o termo de convênio e sabia o que era esperado para a execução do pactuado. Mesmo assim, sem comunicar formalmente o concedente sobre os possíveis problemas encontrados na execução das metas pactuadas e, sem conseguir a alteração oficial do plano de trabalho, decidiu, por sua conta e risco, executar objeto diverso, não sendo possível comprovar a ocorrência da boa-fé.

Conclusão:

56. Em 2/7/2004, o responsável assinou convênio com o Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) para a reforma de uma unidade de saúde no povoado de Canabrava, no município de

Filadélfia – TO, e para a aquisição de material permanente e equipamentos. No entanto, ao analisar a execução do convênio, *in loco*, os técnicos do FNS/MS identificaram diversas irregularidades, como a não execução da reforma na unidade de saúde pactuada, bem como, a aquisição de equipamentos e materiais diversos daqueles previsto, bem como, a não aquisição de outros que constavam no plano de trabalho, o que levou a diversas sugestões corretivas. Na última instrução nestes autos, foi realizada, então, a citação do responsável para que apresentasse as suas alegações de defesa em relação as irregularidades e ele atribuídas, mas o ex-gestor deixou transcorrer o prazo para apresentação para defesa sem se manifestar.

57. Durante o exame técnico, nestes autos, verificou-se que, a despeito do desvio do objeto, na questão da reforma da unidade de saúde em Canabrava, a questão poderia ser superada se o responsável tivesse demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a reforma do centro cirúrgico municipal, com base na jurisprudência dessa corte, que aceita o desvio do objeto, desde que aplicado na mesma área ou finalidade e que se comprove que o objeto que se beneficiou da irregularidade tenha sido, de fato, financiado com recursos do convênio (Acórdão 1295/2016 – 1ª Câmara).

58. Apesar disso, não foi possível comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados, ainda que em objeto diferente, o que ensejou a proposta de condenação pelo valor integral transferido a essa rubrica, R\$ 38.762,89. O mesmo ocorreu em relação à meta 2, aquisição de equipamentos e materiais permanentes, onde não houve a comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos, no valor de R\$ 38.503,93, ensejando aí, também, a necessidade da devolução dos recursos.

59. O gestor também deve ser condenado em razão do pagamento de notas fiscais sem a inclusão do CNPJ ou CPF do credor, o pois sem a correta identificação do beneficiário, não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado, não se podendo concluir pela boa e regular aplicação dos valores.

60. Propõe-se, por conseguinte, diante da revelia ex-gestor e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, não lhe sendo aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da prescrição da pretensão punitiva.

Proposta de encaminhamento:

61. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

61.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'b', e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Pedro Iram Pereira Espírito Santo, CPF 001.949.303-78, ex-prefeito do município na gestão 2005/2008, e condená-lo, ao pagamento das quantias especificadas abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, conforme irregularidades apontadas no Apêndice I:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
38.762,89	14/10/2005
38.503,93	14/10/2005
34,72	23/3/2006
32,00	4/4/2006
101,60	26/4/2006

Valor atualizado com juros até 6/3/2017: R\$ 267.320,15

*61.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;*

*61.3. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”*

3. Enfim, o MPTCU, representado nestes autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou a sua concordância em relação à proposta da Secex/TO, sem prejuízo de sugerir o ajuste na fundamentação legal da condenação, lançando o seu parecer à Peça nº 16, no seguinte sentido:

*“Este representante do Ministério Público manifesta-se, em essência, de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex-MT (peças 13-15), sugerindo, entretanto, a substituição da alínea ‘a’ pela alínea ‘c’ do art. 16, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992 como fundamento para o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Pedro Iram Pereira Espírito Santo, visto que o ex-prefeito apresentou a prestação de contas do Convênio n.º 2.171/2004, remanescendo, todavia, as irregularidades relativas à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos impugnados pelo Fundo Nacional de Saúde.”*

É o Relatório.