

TC 021.023/2011-5

Tipo: tomada de contas especial

Unidade(s) Jurisdicionada(s): Ministério da Saúde e Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA.

Responsáveis(s): Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF: 569.642.423-68), Gastão Wagner de Sousa Campos (116.419.161-68).

Procurador: não há.

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. São os autos a respeito de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde, em desfavor de Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF: 569.642.423-68), na qualidade de ex-prefeito do município de Bom Lugar/MA, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos descentralizados por meio do convênio 2052/2003, assinado entre o Ministério e a Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA, com utilização de recursos do Fundo Nacional de Saúde – FNS, tendo como objeto apoio técnico-financeiro para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

HISTÓRICO

2. O termo de avença do convênio 2052/2003 foi assinado em 31/12/2003, conforme peça 1, p. 157-171 e publicado no Diário Oficial da União – DOU de 7/1/2004, na conformidade do extrato de convênio à peça 1, p. 155, tendo como objeto apoio técnico-financeiro para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, de acordo com a Cláusula Primeira do referido documento.

3. Consoante disposição da Cláusula Terceira do mesmo termo, os valores financeiros para amparar o projeto seriam na monta de R\$ 88.458,00, dos quais 83.958,00 a cargo do Ministério da Saúde – MS, com recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde – FNS, e o restante, R\$ 4.500,00 oriundos de contrapartida da Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA. Os valores a cargo do concedente foram empenhados em 27/12/2003, na conformidade da nota de empenho 2003NE404125, materializada à peça 1, p. 153, e liberados em 28/4/2004, via ordem bancária 2004OB401386 (peça 1, p. 183).

4. Diante da previsão expressa da Cláusula Quinta do termo, é parte essencial da avença o Plano de Trabalho, existente à peça 1, P. 107-149, que lista uma série de equipamentos e materiais a serem adquiridos ao amparo do convênio e colocados em à disposição da municipalidade local. Encontram-se no processo três cópias diferentes do documento intitulado Plano de Trabalho, todos assinados em mesma data, estando o primeiro listado à peça 1, p. 21-41, com o valor total de R\$ 154.500,00; o segundo à peça 1, p. 55-89, apresentando o mesmo valor e o último, identificado no início do parágrafo, no valor de R\$ 88.458,00.

5. Tanto a vigência quanto o prazo de execução foram fixados em 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da assinatura do instrumento, consoante previsão da Cláusula Sétima, ficando a cargo da Cláusula Nona a exigência das prestações de contas parciais e final dos recursos transferidos ao amparo do convênio, determinando que a prestação de contas final devesse ocorrer

até 60 (sessenta) dias do final da vigência do pacto. Mediante o termo de prorrogação de vigência assinado em 14/12/04 e constante à peça 1, p. 376, o prazo de execução foi alterado para 21/4/2005, ficando o prazo final para prestação de contas fixado em 20/6/2005, tendo sido autorizada nova concessão de prazo adicional por meio do ofício constante à peça 1, p. 317, estabelecendo novo prazo para prestação de contas em 20/7/2005.

6. Cumprindo o que determina o Decreto nº 3964 de 10/10/2001, IN/STN nº 1/97 e as cláusulas do instrumento pactuado e no intuito de acompanhar a execução física e financeira do convênio, a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde realizou visita ao local de instalação/utilização dos equipamentos adquiridos no escopo do referido convênio, trazendo suas conclusões no Relatório de Verificação “*In Loco*” 118-1/2004, emitido em 7/10/2004 e constante à peça 1, p. 197-215.

7. Tendo em vista que os documentos referentes à execução físico-financeira do convênio não foram apresentados, tampouco demais evidências de que o convênio se encontrava em execução, os itens 2.4 e V do relatório do Ministério da Saúde, citado no parágrafo anterior, concluem que o projeto não havia sido iniciado até a data de 7/10/2004 e chama a atenção para a proximidade do final da vigência do convênio. Tais ocorrências foram informadas à Prefeitura de Bom Lugar/MA em 7/10/2004, conforme ofício à peça 1, p. 193, com reiteração materializada no ofício de 8/11/2004, constante à peça 1, p. 217.

8. Nova visita foi realizada pelo Ministério da Saúde em 5/7/2005, já ultrapassado o prazo de vigência do convênio, com o intuito de supervisionar e orientar o gestor a utilizar os recursos transferidos, de acordo com o Relatório de Visita “*In Loco*” 57-2/2005, consubstanciado à peça 1, p. 327-370. Tal documento dá conta da regularidade de alguns procedimentos, tais como: utilização total dos recursos, movimentação com conta própria, aplicação dos recursos enquanto não utilizados, classificação correta da despesa, preços compatíveis com o mercado e outros.

9. Também foram apresentadas algumas irregularidades no processo licitatório que, segundo afirmações do relatório do Ministério da Saúde, ferem as prescrições da Lei 8.666/93 e suas alterações, nos seguintes pontos:

- 9.1. publicação do edital somente em jornal de pequena circulação (art. 21, III);
- 9.2. não publicação no Diário Oficial da União ou do Estado (art. 21, II);
- 9.3. desobediência à modalidade de licitação em função do valor (art. 23, II, “a”);
- 9.4. ausência de processo autuado anteriormente ao procedimento (art. 38);
- 9.5. ausência de assinatura dos licitantes nas propostas (art. 43, §2º);

10. Foi constatado ainda que algumas notas fiscais não estavam identificadas com o número do convênio e nem constava o atesto quanto ao recebimento dos materiais até o momento da visita, alguns equipamentos não haviam chegado e outros não apresentavam identificação patrimonial, além da prestação de contas que ainda não havia sido providenciada. Ao final, o relatório afirma que fora executado 90% do convênio, porém os objetivos propostos ainda não teriam sido atingidos. Os resultados do relatório foram enviados aos responsáveis por meio de ofício encaminhado em 5/7/2005, na conformidade da peça 1, p. 325 e reiterado em ofício de 10/8/2005, consoante peça 1, p. 382.

11. Como resultado da terceira visita do Ministério da Saúde à municipalidade, foi expedido o Relatório de Verificação “*In Loco*” 123-3/2005, datado de 8/11/2005 e consubstanciado à peça 2, p. 10-52 e que, praticamente, reedita as afirmações do relatório mencionado na segunda visita do Ministério da Saúde e comentado nos itens 8 a 10 desta análise, porém considerando o objeto do convênio executado em 95%. Restou como principal pendência a ausência da prestação de contas final dos recursos transferidos e a instalação de alguns equipamentos. Os gestores municipais foram notificados das constatações por meio do ofício encaminhado em 9/11/2005, conforme peça 2, p. 8, com reiteração em 14/12/2005, consoante peça 2, p. 56.

12. Após ser notificado sobre a abertura de TCE por meio de ofício datado de 15/3/2006 e materializado à peça 2, p. 66, o responsável encaminhou ofício constante à peça 2, p. 74 que, em 19/4/2006, disponibiliza documentação que atenderia à exigência de prestação de contas final, estabelecida no âmbito do convênio. Tais documentos foram analisados pela Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde em 27/9/2006, conforme Parecer 1872 à peça 2, p. 181/185, apontando as mesmas inconsistências de não instalação de alguns equipamentos constantes do convênio e sobrestando o parecer definitivo sobre as contas do responsável.

13. Nova visita fora realizada em 15/9/2006, com a finalidade de colher documentação complementar para a prestação de contas final do convênio, sendo emitido o Relatório de Verificação “*In Loco*” 92-4/2006 (peça 2, p. 130-165), tendo o responsável sido notificado de suas constatações em 21/6/2006 por meio de ofício à peça 2, p. 128 e em 30/10/2006 por meio do ofício existente à peça 2, p. 193. Em seu item 2.1, o referido relatório afirma que as metas/etapas/fases foram executadas no período programado. Quanto à execução, o item 2.2 do mesmo relatório afirma que houve aquisição de todos os equipamentos de acordo com o Plano de Trabalho aprovado e que alguns equipamentos ainda não haviam sido instalados. Em suas considerações finais, constantes do item 3.1, o documento afirma que o objeto do convênio fora executado em 100%, porém, os objetivos do projeto teriam sido atingidos parcialmente, já que alguns equipamentos estavam pendentes de instalação.

14. Após uma sequência de pedidos de prorrogação de prazos, finalmente em 11/9/2008, o Ministério da Saúde nega novo pedido e informa sobre o encaminhamento dos documentos para abertura de TCE contra os responsáveis, providência materializada em relatório constante à peça 2, p. 313-320 e datado de 15/7/2009 e que será objeto desta análise.

EXAME TÉCNICO

15. Este exame tem como fundamento o histórico já apresentado, os pontos relativos às providências adotadas e, eventualmente, a adotar por parte dos jurisdicionados e demais envolvidos no processo.

16. Conforme afirmações detalhadas, listadas no item 9 desta análise, teria ocorrido afronta às prescrições da Lei 8.666/93. Em análise mais cuidadosa dos autos, constatou-se que houve a publicação em jornal de grande circulação (peça 1, p. 258), não merecendo apreço a afirmação do item 9.1; no caso do item 9.3, toda a documentação acostada, inclusive a publicação citada nesse parágrafo, aponta para a modalidade Tomada de Preço, que é adequada ao valor contratado, não havendo, portanto que se falar em irregularidade. Permanecem as demais afrontas à Lei 8.666/93, listadas nos itens 9.2, 9.4 e 9.5.

17. O relatório da TCE, consubstanciado à peça 2, p. 313-320, está calcado no parecer do Ministério da Saúde 3331, materializado à peça 2, p. 215-223 e intitulado “Relatório do Roteiro de Reanálise” que, segundo afirmações do mesmo relatório de TCE, teria se manifestado pela não aprovação das contas do convênio, o que não pode ser comprovado pela simples leitura do documento, embora o ofício datado de 21/8/2007 e consubstanciado à peça 2, p. 229, tenha a função de notificar o responsável quanto aos resultados do referido parecer e informa, expressamente, sobre a não aprovação das contas.

18. O item 1.5 do Relatório de Verificação “*In Loco*” 57-2/2005 emitido pelo Ministério da Saúde em 4/7/2005 e apresentado à peça 1, p. 327, afirma que notas fiscais entre os números 25 e 28, emitidas em 31/5/2004, pela empresa A.L.DA C. Holanda e perfazendo a soma de R\$ 88.950,00 foram devidamente identificadas com o número do convênio, ficando configurado o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a aquisição dos equipamentos objeto do convênio e comprovando que os recursos foram utilizados dentro do prazo de vigência do trato.

19. Segundo constatações do mesmo item do relatório citado no parágrafo anterior, as notas fiscais apresentadas não contavam com o devido atesto quanto ao recebimento dos equipamentos listados. Tal comportamento afronta a Lei 4.320/64, em seu art. 64, §2º, III.

20. O prazo original para prestação de contas foi estabelecido pelo Termo de Convênio à peça 1, p. 21-41, como sendo a data de 31/12/2005, posteriormente alterado para 20/6/2005, conforme termo de prorrogação à peça 1, p. 376, além de concessão de prazo adicional por meio do ofício constante à peça 1, p. 317, que estabelece o prazo de 20/7/2005 como prazo final para prestação de contas. Tendo em consideração que o ofício de encaminhamento encontrado à peça 2, p. 74 somente toma essa providência em 16/4/2006, fica configurada infração ao instrumento de celebração do convênio e às prescrições do art. 28 e seus incisos, da Instrução Normativa-STN 1/1997, vigente à época da assinatura da avença.

21. Embora o texto contido na Cláusula Primeira do Termo de Convênio existente à peça 1, p. 157-171, seja singelo na definição do objeto, ou seja: “dar apoio técnico e financeiro para **AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES**, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS.” (grifo nosso), entende-se que a instalação e colocação em funcionamento para atender à municipalidade é cláusula implícita e obrigatória para que se atinjam os objetivos propostos no projeto. Alerta-se para o descuido na elaboração da cláusula citada, visto que mesma trata apenas da aquisição de equipamento, além disso, a Cláusula Segunda do mesmo termo traz as obrigações das partes no ajuste e, em nenhum item consta que os equipamentos deveriam estar instalados e funcionando. A falta de zelo do concedente ao elaborar e assinar tal instrumento afronta as prescrições do art. 7º, inciso I da IN-STN 1/1997, a saber:

Art. 7º O convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

I - o objeto e seus elementos característicos com a 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; (Instrução Normativa STN 1/1997).

22. O ofício à peça 1, p. 7-17, encaminhado em 25/8/03 pela Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA ao Ministério da Saúde, traz anexo o escopo do projeto “Equipado é mais fácil trabalhar”, onde são apresentadas as justificativas, metas, objetivos, estratégias, indicadores e recursos necessários à consecução do programa. Tal documento apresenta como valor necessário ao alcance dos objetivos do projeto a soma de R\$ 150.000,00 e não foram localizados no processo estudos e/ou justificativas sobre o impacto da alteração desse valor para os R\$ 88.458,00, formalizados no Termo de Convênio citado no parágrafo anterior.

23. A jurisprudência assentada do TCU é no sentido de que a celebração de convênios deve ser precedida de análise técnico-operacional para aferir a capacidade do conveniente em implantar e gerir adequadamente o objeto a ser pactuado no ajuste. Tal falha na contratação afronta o §2º do art. 1º da Instrução Normativa-STN 1/1997, vigente à época da celebração do convênio e configura irregularidade grave, a qual pode ensejar a responsabilização dos gestores (Acórdãos 1.933/2007-TCU-Plenário, 191/2010-TCU-Plenário, 958/2008-TCU-2a Câmara, 1.026/2007-TCU-Plenário).

24. Considerando que o dever de prestar contas pesa sobre todo aquele que tem sob sua responsabilidade bens ou valores públicos e tendo em vista que foram detectadas falhas graves do Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF: 569.642.423-68), na condução do processo licitatório, na execução físico-financeira e na prestação de contas dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA, além de não estar configurada a boa e regular aplicação desses recursos, cabe audiência do responsável, julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

25. Em virtude de contratação de convênio sem prévia análise técnico-operacional da capacidade do conveniente em implantar e gerir o convênio e intempestividade na instauração da Tomadas de Contas Especial a que alude o art. 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 197

do Regimento Interno do TCU, cabe audiência da autoridade responsável pela possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 268, inciso II do RI-TCU.

CONCLUSÃO

26. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, onde foram constatadas falhas graves do responsável acima na condução dos processos licitatórios, na execução e na prestação de contas do convênio 2052/2003, não havendo a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos a ele repassados, tendo em vista que os equipamentos adquiridos com os recursos repassados não estavam instalados e cumprindo seu objetivo de atender à comunidade local, cabe audiência do responsável, julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

27. Tendo em vista que o concedente deixou de efetuar a análise técnico-operacional para aferir a capacidade do conveniente em implantar e gerir o objeto do convênio e pela intempestividade na instauração da tomadas de contas especial, cabe audiência da autoridade responsável pela possibilidade de aplicação de multa.

28. Com isso, na forma dos arts. 10, §1º e 12, III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 201, §1º do Regimento Interno do TCU (RI-TCU), cabe audiência do responsável; com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “a” da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 209, II do RI-TCU é cabível o julgamento pela irregularidade das contas e, de acordo com previsão do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 268, inciso II do RI-TCU se justifica aplicação de multa.

29. Obedecendo ao que a que alude o art. 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 197 do Regimento Interno do TCU, cabe audiência da autoridade responsável pela assinatura do convênio, tendo em vista a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 268, inciso II do RI-TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

- 30.1. chamar em audiência o Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF: 569.642.423-68), ex-prefeito do Município de Bom Lugar/MA para que, na forma dos arts. 10, §1º e 12, III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 201, §1º do Regimento Interno do TCU (RI-TCU) e no prazo de 15(quinze) dias, apresente suas razões de justificativa em virtude de irregularidades na execução do convênio 2052/2003, assinado entre o Ministério e a Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA, com utilização de recursos do Fundo Nacional de Saúde – FNS, tendo como objeto apoio técnico-financeiro para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS. As irregularidades identificadas são:
 - a) desrespeito à Lei 8.666/93, devido à não publicação no Diário Oficial da União ou do Estado, do instrumento convocatório que originou a aquisição paga com os recursos do convênio; ausência de processo administrativo autuado, anteriormente à realização dos demais procedimentos de realização do certame; ausência de rubrica e assinatura dos licitantes e da comissão de licitação nas propostas apresentadas;
 - b) inobservância da Lei 4.320/64, já que as notas fiscais não continham atesto do servidor responsável pelo recebimento dos equipamentos/materiais, confirmando que estavam de acordo com as quantidades e características contratadas;
 - c) intempestividade na prestação de contas final do convênio, que deveria ter ocorrido até a data de 20/7/2005.

30.1.3.1. Identificação do responsável:

Nome: **Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF: 569.642.423-68)**

Cargo/Função: ex-Prefeito

Período de Gestão: 2001-2004

Endereço: (ficha de qualificação, peça 2, p. 297) Rua da Rodagem, 11, Centro – Bom Lugar/MA, CEP: 65.704-000.

30.2. chamar em audiência o Sr. Gastão Wagner de Souza Campos, signatário do referido convênio como representante do Ministério da Saúde para que, com base no art. 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 197 do Regimento Interno do TCU e no prazo de 15(quinze) dias, apresente razões de justificativas pela celebração do convênio 2052/2003, assinado entre o Ministério e a Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA, com utilização de recursos do Fundo Nacional de Saúde – FNS, tendo como objeto apoio técnico-financeiro para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, sem a devida análise técnico-operacional do conveniente para implantar e gerir adequadamente o objeto e pela intempestividade na instauração da tomada de contas especial.

30.2.1.1. Identificação do responsável:

Nome: **Gastão Wagner de Sousa Campos (116.419.161-68)**

Endereço: (consulta CPF, peça 4) Rua Américo de Campos, 93, Cid Universitária – Campinas/SP, CEP: 13.083-040.

Cargo/Função: Secretário Executivo do Ministério da Educação.

Período de Gestão: dez/2003.

SECEX-MA, 15/8/2012.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5