

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



INSTRUÇÃO INICIAL

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

() MEDIDAS PRELIMINARES (X) PROPOSTA DE MÉRITO () CONTAS ILIQUIDÁVEIS

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

PROTOCOLOS: 886.049

PARTES: Secretaria de Estado de Saúde e o município de Divinolândia de Minas/MG.

OBJETO: Tomada de Contas Especial referente ao convênio 458/2006, de 22/06/2006.

ANO REF: 2012

1. QUALIFICAÇÃO DO(S) RESPONSÁVEL(IS) E QUANTIFICAÇÃO DO(S) DÉBITO(S)

NOME: Luciano Magno Coelho (prefeito na gestão de 2005/2008 - fls. 502).

CPF: 155.343.246-20 (fls. 502).

ENDEREÇO: Rua Monsenhor Ayala, 37 – Bairro Centro – Divinolândia de Minas/MG (fls. 502).

VALOR HITÓRICO DO DÉBITO: R\$ 35.920,00, (Quadro 4 – fls. 533).

VALOR ATUALIZADO DO DÉBITO: R\$ 56.496,98, atualizados pela Taxa Selic, até 25/01/2013 (Quadro 4 – fls. 533).

VIGÊNCIA DO CONVÊNIO: de 22/06/2006 a 18/06/2008 (cláusula nona, do convênio, e 1º e 2º termos aditivos – fls. 431, 457, 458, 471, 495).

PRAZO PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS: 60 dias após o término da vigência do convênio (cláusula terceira, subcláusula segunda, do convênio – fls. 430).

2. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS FATOS

Trata-se de Tomada de Contas instaurada para apurar indícios de irregularidades na prestação de contas do convênio 458/2006, de 22/06/2006 (fls. 428/433), celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde e o município de Divinolândia de Minas/MG, cujo objeto é a execução das obras de reforma e ampliação de Unidade de Saúde.

Em 28/01/2013 (fls. 523/538), o órgão técnico procedeu ao exame inicial dos presentes autos.

Pelo despacho do Auditor Relator, de 30/01/2013 (fls. 539/540), foram determinadas a citação do Sr. Luciano Magno coelho (prefeito de Divinolândia de Minas/MG na gestão de 2005/2008) e a intimação do

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Directoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



atual prefeito, para que apresentassem as alegações e/ou documentos necessários, relativos aos fatos apontados no exame técnico de fls. 523/538.

Em atendimento à determinação desta Casa, o Sr. Luciano Magno Coelho, ex-prefeito, apresentou alegações, às fls. 548/560. Conforme informado às fls. 81, o atual prefeito (Sr. José Maria de Souza Pimenta – fls. 542) “*não se manifestou, embora intimado, conforme Aviso de recebimento de fls. 543*”.

Segue a análise técnica de alegações, apresentadas pelo ex-prefeito, relativas às irregularidades apuradas:

IRREGULARIDADES

I. Ausência, no procedimento licitatório realizado (Tomada de Preços 006/2007 – fls. 226/235), dos documentos exigidos pelos **incisos I a VI e VIII, IX, XI, XII, do art. 38, da Lei 8.666/93**, e pelo **inciso IX, do Decreto 43.635/2003**.

II. Ausência do documento original e em 1ª via das Notas fiscais de fls. 121, 122, 125, 126, 135 e 142, totalizando **R\$ 84.213,75**, em desacordo ao **art. 28, do Decreto 43.635/2003**, ao **art. 10, §1º, do Decreto 37.924, de 16/05/1996** e ao **art. 1º, V, “j”, da IN TCEMG 07/2003**.

JUSTIFICATIVAS RELATIVAS ÀS IRREGULARIDADES I E II (fls. 550, 557, 558):

Em relação a Tomada de Preços nº 006/2007 a mesma foi executada nos exatos termos da Lei 8666/93. Quanto às notas fiscais originais evidentemente que se encontram nos arquivos da Prefeitura, para comprovar o alegado protocolei na Prefeitura solicitando a documentos (doic anexo), entretanto não houve manifestação até a presente data, RAZÃO porque requer deste já seja notificado o município para remessa dos mesmos.

[...]

Com vista a comprovar todo o alegado protocolei PEDIDO à prefeitura do município requerendo as notas fiscais originais bem como, cópia do procedimento licitatório (doc. Anexo), entretanto não houve deferimento do mesmo.

[...]

Face ao exposto requer:

[...]

Citação da Prefeitura do Município de Divinolândia para manifestação e entrega da documentação pertinente e ou manifestar sobre sua ausência quais sejam: Cópia da TP nº 006/2007 e originais das notas fiscais nº 121,122,125,126, e 142 da empresa executora do empreendimento PROSERVE LTDA.

Às fls. 560 foi apresentado o documento citado na justificativa, relativo à solicitação do ex-prefeito para que o representante legal pelo município providenciasse as notas fiscais e o procedimento licitatório mencionados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Directoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



ANÁLISE TÉCNICA (IRREGULARIDADES I E II)

O Sr. Luciano Magno Coelho era o prefeito de Divinolândia de Minas no mandato de 2005 a 2008, quando da celebração e vigência do convênio (fls. 428/433), além de ser o ordenador das despesas relativas ao instrumento em estudo, conforme notas de empenho e assinatura dos cheques (fls. 120, 128 e outras especificadas no Quadro 2-fls. 527). Ao ex-prefeito cabia a obrigação de prestar contas, apresentando todos os documentos exigidos pela legislação vigente à época.

A ausência da documentação especificada nas irregularidades I e II (notas fiscais originais e alguns documentos de licitação) fere dispositivos legais, fazendo entender que a legislação não foi obedecida no momento da apresentação da prestação de contas.

Ressalta-se que o dever de prestar contas é uma obrigação constitucional, conforme rege o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/98:

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Estabelecem os artigos 90 e 93 do Decreto-Lei n.º 200/67 o seguinte:

Art. 90 – Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e responsável pela guarda de dinheiros valores e bens.

(...)

Art. 93 – Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Tem-se o art. 21, do Decreto 37.924/96:

Art. 21 – Ordenador de Despesa é o dirigente máximo do órgão ou entidade investido do poder de realizar despesa, que compreende o ato de empenhar, liquidar, ordenar pagamento e movimentar recursos que lhe forem atribuídos.

Este órgão técnico entende, s.m.j., que, quanto à irregularidade I, a mesma (ausência de alguns documentos licitatórios) não é motivo de formação de dano ao erário, por não haver comprovação de superfaturamento, conforme comentam Ubiratan e outros (Manual Prático do TCU – Convênios e Tomadas de Contas, Especiais – 2004 – Editora Fórum, pag. 53):

Se além desse fracionamento ainda se verificar tratamento privilegiado a certos fornecedores (ofensa ao tratamento isonômico) e compras acima do preço de mercado (superfaturamento – ofensa ao princípio da melhor proposta para a administração), o ilícito se agrava, acarretando a irregularidade das contas do gestor, aplicação de multa e, no caso de sobrepreço, as demais penas cumulativas à imputação de débito. (grifou-se)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Directoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



Essa irregularidade é motivo, somente, de descumprimento de norma legal, tendo em vista que não há, nos autos, comprovação de superfaturamento para aferir dano nessa situação.

A exigência citada na irregularidade II (notas fiscais originais) evita que uma mesma nota fiscal seja apresentada como comprovante de dois convênios distintos, ou mesmo de gastos da própria prefeitura. Essa irregularidade pode ser motivo de constituição de dano ao erário. No entanto, este órgão técnico entende, s.m.j., que, na presente situação, pode-se considerar essa irregularidade (item II) cabível somente de imputação de multa, pela não obediência aos dispositivos exigidos para prestação de contas, sem a constituição de dano ao erário estadual, tendo em vista:

- Conforme Quadro 2 (fls. 527), documentalmente, pode-se observar que foi utilizada conta vinculada ao convênio estadual.
- Verificou-se, pelo extrato de convênios celebrados com a União (fls. 536/537), que não houve transferência de recursos pelo governo federal, com vistas à execução de obras de reformas ou construções de unidades de saúde para o município de Divinolândia de Minas, no período de 2002 a 2012. Assim, entende-se, s.m.j., que não há possibilidade de o original da primeira via das notas fiscais em referência ter sido utilizado para a prestação de contas de convênio federal, uma vez que inexistente acordo nesse sentido.
- Pelo documento de fls. 560, o ex-prefeito solicitou que fossem providenciados os documentos originais em referência, sem obter resposta. E, ainda, quando intimado por esta Casa, o prefeito atual não se manifestou (fls. 81).

IRREGULARIDADES

III. Pagamento de despesas bancárias, conforme demonstrado nos extratos bancários 40/41, 164/165, 218, 220, 263, em desacordo à **cláusula sétima, subcláusula segunda do convênio (fls. 431) e art. 15, inciso VII, do Decreto 43.635/2003.**

IV. Ausência dos comprovantes de despesas, relativos ao gasto de **R\$ 15,00**, pago pelo cheque nº 900012, conforme especificado no Quadro 2, desta informação técnica, em desacordo ao **art. 28, do Decreto 43.635/2003, e cláusula terceira, II, “m”, do Convênio (fls.430).**

JUSTIFICATIVAS RELATIVAS ÀS IRREGULARIDADES III E IV

Não há, de forma individual, a justificativa, por parte do ex-prefeito, relativa a essas irregularidades. No entanto, o documento de fls. 560, encaminhado ao atual prefeito, salienta que toda documentação original, referente à gestão de 2005/2008, foi devidamente guardada nos arquivos da prefeitura.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Directoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



ANÁLISE TÉCNICA (IRREGULARIDADES III E IV)

Pela análise técnica descrita anteriormente (itens I e II) e, ainda, por essas irregularidades (itens III e IV) serem de pequena monta, as mesmas podem ser consideradas, somente, cabíveis de imputação de multa, pela não obediência aos dispositivos exigidos para prestação de contas.

IRREGULARIDADE

V. Área construída a menor, faltando 22,45% do projetado, equivalente a **R\$ 35.920,00** (Quadro 3 – fls. 528) do valor repassado (R\$ 160.000,00). E, ainda, a construção em referência foi efetuada em objeto diverso ao proposto pelo convênio (desvio de objeto), ferindo **art. 18, do Decreto 43.635/2003**, e **cláusula terceira, II, “b”, do convênio (fls. 429)**

JUSTIFICATIVAS RELATIVAS À IRREGULARIDADE V (fls. 549, 550, 551, 552, 555, 557, 558)

É bem verdade que o MUNICÍPIO de Divinolândia de Minas firmou convênio de cooperação Técnica e Financeira com a Secretaria de Estado da Saúde para edificação de unidade de saúde do município. Para total execução do pleito foi previsto a participação de Prefeitura, Secretaria de Estado da Saúde e Ministério da Saúde.

Entretanto, até o término do mandato não houve o necessário aporte financeiro por parte do Ministério da Saúde, restando comprovada a execução dos recursos repassados pela Secretaria e a contrapartida municipal.

Quando a alegada aplicação dos recursos repassados pela secretaria Estadual de Saúde, em ambientes cuja “previsão” seria do Ministério, não há, nos autos nada que comprove tal afirmação, a verdade é que no projeto originalmente aprovado pela SES – Secretaria de Estado da Saúde, **havia a previsão de execução onde foi edificado, ou seja, houve respeito integral ao previsto em projeto tendo os recursos repassados pela SES efetivamente aplicados nas áreas previamente determinadas em projeto.**

Releva salientar que a secretaria exerceu forte fiscalização das obras conforme confessado nos autos (pag. 525), e nada relatando de anormal a não ser pequenos detalhes que foram corrigidos.

[...]

Ademais, é de se ressaltar que o plano de trabalho e o convênio **estabelecem e reconhecem** a necessidade e a parceria para conclusão do empreendimento nos moldes propostos.

[...]

Conforme se depreende de simples análise do relatório não foi constatado desvio de objeto ou recurso financeiro, tão pouco inexecução, mas, tão somente (o que não se confirma pelo defendente) que a execução da obra com recursos da SES **abrangeu ambiente que seriam construídos com recursos do ministério da Saúde, ora, mesmo que assim o fosse não houve desvio de recursos, o projeto era único apenas destacados onde seria de responsabilidade de cada ENTIDADE, entretanto o que se espera de um gestor público é a boa aplicação dos recursos, não tendo desvio de finalidade, o que restou comprovado a boa execução com qualidade excepcional do material utilizado estando a obra servindo plenamente a população beneficiada.**

[...]

Como já dito anteriormente o objeto pactuado foi executado nos limites dos valores da Secretaria de Estado da Saúde inexistindo prejuízo ao erário e, se

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Directoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



houve não o foi no montante constante no relatório da Tomada de contas Especial.

Por isso, é extrema de dúvidas que houve cumprimento com as obrigações pactuadas no convênio firmado entre o Município/Autor e a SES, não existindo prática de ilegalidade causadora de lesão ao erário, corrupção, má-fé, dolo ou culpa de sua parte na aplicação dos recursos.

[...]

Pensar de forma diversa seria penalizar os agentes públicos por qualquer insucesso da máquina administrativa, mesmo nos casos em que seus dirigentes atuem rigorosamente sob os ditames legais, caracterizando responsabilidade objetiva dos administradores, o que é rejeitado pela jurisprudência pacífica das cortes superiores.

[...]

Contudo, vê-se que é imprescindível a demonstração do elemento subjetivo do agente, pelo menos a título de dolo genérico, para fins de enquadramento da conduta às previsões do art. 11 da LIA, o que *in casu*, não restou demonstrado.

Por fim em relação a possibilidade do município complementar os recursos para sua CONCLUSÃO isto não se realizou na época em razão de se ter aguardado a liberação dos recursos por parte dos parceiros no empreendimento o que, não se concretizou em tempo hábil, como se estava em período eleitoral não foi possível o aporte da totalidade dos recursos em razão da legislação eleitoral limitar a execução de obra neste período.

[..]

Face ao exposto requer:

[...]

Requer ainda, considerando que não houve perícia realizada por profissional legalmente habilitado nova prova pericial de engenharia para comprovar a boa fé na execução do empreendimento.

[...]

Protesta por todo o alegado, por todos os meios de prova em direito permitido, inclusive testemunhal, juntada de novos documentos e **prova pericial de engenharia**, quando poderá ser demonstrada a regularidade na aplicação dos recursos do convênio;

ANÁLISE TÉCNICA (IRREGULARIDADE V)

O ex-prefeito, em suas alegações, justificou que, no caso em estudo, não houve a comprovação da responsabilidade subjetiva do gestor, referente ao dano apurado pela Secretaria. Para isso, citou dizeres de Recursos Especiais julgados no STF (fls. 555/556), a saber:

AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE.

[...]

A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador (...)

[...]

no caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa.

[...]

1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente.

2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva.

Este órgão técnico informa que, relativamente ao princípio da culpabilidade e à responsabilidade subjetiva, têm-se:

O princípio da culpabilidade

A configuração de infrações pressupõe a reprovabilidade da conduta do particular. Isso significa que a infração se caracterizará pelo descumprimento aos deveres legais ou contratuais, que configure materialização de um posicionamento subjetivo reprovável.

Como decorrência, a imposição de qualquer sanção administrativa pressupõe o elemento subjetivo da culpabilidade. No Direito Penal democrático não há responsabilidade penal objetiva ainda quando se possa produzir a objetivação da culpabilidade. Mas é essencial e indispensável verificar a existência de uma conduta interna reprovável. Não se pune alguém em virtude da mera ocorrência de um evento material indesejável, mas se lhe impõe uma sanção porque atuou de modo reprovável.

[...]

Ou seja, a configuração do ilícito penal não se restringe à ocorrência de um evento material danoso, mas depende da presença de um elemento subjetivo. Em outras palavras, o tipo penal é integrado não apenas pela descrição de eventos materiais mas também por uma conduta subjetiva reprovável.

[...]

Não é diversa a disciplina jurídica no âmbito civil. No direito privado, não se admite a configuração da responsabilização sem culpa, a não ser em situações especiais, extremamente limitadas. O princípio geral a ser aplicado é o constante do art. 186 do Cód. Civil, que pressupõe a culpabilidade do sujeito:

“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

A responsabilidade civil apenas surge, segundo o art. 927 do Cód. Civil, quando se caracterizar a prática de um ato ilícito tal como conceituado no art. 186 (ou art. 187). Ou seja, não se configura inadimplemento sem culpabilidade.

[...]

Pune-se porque alguém agiu mal, de modo reprovável, em termos antissociais.

[...]

Também se configura o elemento subjetivo reprovável quando o sujeito deixa de adotar as precauções e cautelas inerentes à posição jurídica de partícipe de uma relação jurídica com a Administração Pública. A culpa em sentido restrito consiste na ausência da diligência necessária e inerente ao sujeito contratado para executar uma certa prestação.¹

Pressupostos da responsabilidade subjetiva

Sendo o ato ilícito, conforme já assinalado, o conjunto de pressupostos da responsabilidade, quais seriam esses pressupostos na responsabilidade subjetiva?

Há primeiramente um elemento formal, que é a violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária; um elemento subjetivo, que pode ser o dolo ou a culpa; e, ainda, um elemento causal-material, que é o dano e a respectiva relação de causalidade. Esses três elementos, apresentados pela doutrina francesa como pressupostos da responsabilidade civil subjetiva, podem se claramente

¹ Marçal Justen Filho – Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição – Dialética São Paulo – 2010 – pag. 885 e 886.

identificados no art. 186 do Código Civil, mediante simples análise do seu texto, a saber:

- a) conduta culposa do agente, o que fica patente pela expressão “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imperícia”;
- b) nexos causal, que vem expresso no verbo causar; e
- c) dano, revelado nas expressões “violar direito ou causar dano a outrem”.

Portanto, a partir do momento em que alguém, mediante *conduta culposa*, *viola direito de outrem* e *causa-lhe dano*, esta-se diante de um ato ilícito, e deste ato deflui o inexorável dever de indenizar, consoante o art. 927 do Código Civil. Por *violação de direito* deve-se entender todo e qualquer direito subjetivo, não só os relativos, que se fazem mais presentes no campo da responsabilidade contratual, como também e principalmente os absolutos, reais e personalíssimos, nestes incluídos o direito à vida, à saúde, à liberdade, à honra, à intimidade, ao nome e à imagem.

Os pressupostos aqui examinados são comuns à responsabilidade contratual, com a única peculiaridade de ser a prova da culpa, nesse caso, limitada à demonstração de que a prestação foi descumprida.²

Observa-se que:

- O plano de trabalho e o convênio estabelecem que o repasse estadual objetiva a execução de obras de reforma e ampliação de Unidade de Saúde no município (fls. 425 e 428), sem especificar o uso do numerário do Estado somente na obra do “Pronto Atendimento”.
- O Relatório Técnico da Secretaria, de 2012 (fls. 485), menciona que “o convênio prevê a construção de uma unidade de saúde de Pronto Atendimento, com área de 245 m², conforme projeto aprovado pela VISA”, em junho de 2006. É o projeto em referência, apresentado às fls. 483/484, que especifica a unidade de saúde “Pronto Atendimento”. O mesmo vincula-se ao Parecer Técnico 686/2006, da Gerência de Infra-Estrutura da Secretaria (fls. 412/413).
- O parecer citado (686/2006) concluiu pela aprovação do “*projeto aprovado pela VISA*”, para fins de liberação de Alvará Sanitário, desde que atendidos os quesitos sanitários irregulares.
- A prefeitura, nas ações relativas à execução do convênio, deveria seguir as orientações da “*Gerência Regional de Saúde*” da jurisdição do concedente (clausula terceira, I, “c”, do convênio – fls. 429), ou seja, deveria obedecer ao citado Parecer Técnico 686/2006, da Gerência de Infra-Estrutura da Secretaria.

Conforme informado pelo órgão técnico, às fls. 525/526 (item 2.3-III “c”), a Secretaria realizou vistoria “in loco” e constatou que:

- houve desvio de objeto, uma vez que o recurso estadual era para construir o “Pronto Atendimento”, mas foi desviado para a construção do “Centro de Parto Normal”, obra essa que deveria ser financiada com recurso federal repassado, conforme “Mapa de Recursos” (fls. 492).
- “da área do Pronto Atendimento projetado que era de 245,00 m² somente foram construídos 190,00 m², faltando construir 55,00 m². O que em termos de custo, significa que dos R\$

² Sérgio Cavalieri Filho – Programa de Responsabilidade Civil. 9ª edição Revista Ampliada – São Paulo Editora Atlas S.A. – 2010 – pag. 17 e 18.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Directoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



160.000,00 orçados, deixaram de ser empregados em obras R\$ 35.918,36, ou seja, 22,45 %. Em anexo apresentamos desenho do levantamento técnico elaborado a partir da vistoria executada" (fls.473/474).

Conforme mencionado anteriormente e, também, informado às fls. 525/526 (itens 2.3-III "a" e "c"), "o projeto de reforma e ampliação de área física do Pronto Atendimento e do CRN em Divinolândia de minas" foi considerado aprovado pela Secretaria, "para fins de liberação de Alvará Sanitário", mas itens sanitários averiguados e não atendidos deveriam ser regularizados. No entanto, como não foi construído o "Pronto Atendimento" e, sim, o "Centro de Parto Normal", a Secretaria observou: "Não encontramos no processo do convênio o projeto revisado e aprovado pela VISA contendo as novas modificações encontradas".

Face ao exposto, este órgão técnico entende, s.m.j., que a vistoria in loco realizada pela Secretaria permite a comprovação de que foi constituído dano ao erário. E, ainda, depreende-se, s.m.j., que há, no presente caso, indicação de responsabilidade subjetiva, por ser constatados pressupostos para tal:

- A conduta do agente (Sr. Luciano Magno Coelho) pode ser considerada culposa quando permitiu o desvio do objeto, sem aprovação de projeto pela VISA, não seguindo as orientações da Gerência de Saúde da Secretaria, além de autorizar a realização da obra quantitativamente a menor da prevista, em termos de metragem. Era o ex-prefeito o signatário do instrumento e ordenador de despesas à época.
- O nexo de causalidade (relação de causa/efeito) deriva do não atendimento ao fundamento utilizado quando da formulação do projeto básico e do plano de trabalho que deu origem ao convênio. Naquela ocasião, foi argumentado que "O Município de Divinolândia de Minas, com população aproximada de 7000 pessoas, dispunha até o início de 2005 de um hospital que atendia a população local e a de outros municípios. Entretanto esta unidade de saúde veio a fechar em fevereiro de 2005, restando a população somente um posto de saúde que não dispunha de infra-estrutura física para os mais elementares procedimentos. Desta forma, se faz necessário ampliar o sistema existente para atender de forma mais digna a população local" (fls. 425). Na prática, o recurso do convênio, no que se refere à parcela do repasse estadual, foi utilizado na construção do Centro de Parto Normal (não previsto) e na reforma da Unidade de Saúde então existente, transformada para funcionamento como Unidade Básica de Saúde, em área menor e diversa ao acordado no convênio.
- Foi constituído dano, tendo em vista que existia um acordo com o Estado de usar o numerário repassado para determinado fim, sob a orientação da Gerência de Saúde da Secretaria, o que não ocorreu.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Directoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



Pode-se acrescentar que, quanto à oferta de serviços, uma Unidade Básica de Saúde é bem mais limitada se comparada a uma Unidade de Pronto Atendimento-UBS:

- O Pronto Atendimento destina-se a atender casos de saúde que exijam atenção médica intermediária, como problemas de pressão, febre alta, fraturas, cortes e infartos, evitando que os pacientes sejam sempre encaminhados aos prontos-socorros dos hospitais. Sua estrutura pode contar com equipamentos de raio-X, eletrocardiografia, laboratório de exames e leitos de observação.
- Na UBS, os usuários do SUS podem realizar consultas médicas, curativos, tratamento odontológico, tomar vacinas e coletar exames laboratoriais. Além disso, há fornecimento de medicação básica e, também, encaminhamentos para especialidades médicas. Assim, são unidades para atender casos de baixa a média complexidade.

Cumpre observar que cada município tem suas necessidades/dificuldades e seu recurso próprio para administrá-las. Quando o Estado repassa numerário para um determinado município, faz por meio de um convênio, baseando-se em um plano de trabalho, previamente estudado e autorizado (art. 116, da Lei 8.666/93), tendo em vista que, como ente estadual, não pode privilegiar determinado município, em detrimento a outro. Ao não obedecer ao acordo com o Estado, apesar do numerário repassado ter sido utilizado em outra área da saúde, entende-se, s.m.j. que o interesse público ficou prejudicado, uma vez que o mesmo não pode ser visto de uma forma restrita, no âmbito somente do município de Divinolândia de Minas. Este numerário poderia ter sido priorizado para outros municípios, que o usaria de forma correta, para o fim público planejado e acordado pelo Estado.

A solicitação, por parte do ex-prefeito, de prova pericial de engenharia e comprovação de testemunhas, relativa ao caso em estudo, não é pertinente, tendo em vista que o ônus da prova cabe ao gestor à época. Ressalta-se o Acórdão do TCU (Acórdão 10/2007 – Primeira Câmara), relativo à TCE instaurada (recursos repassados pela Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS, do então ministério da Previdência e Assistência Social, e município de Piraí do Norte/BA), cujo sumário corresponde:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO-COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS NO OBJETO PACTUADO. CONTAS IRREGULARES.

Julgam-se irregulares as contas e em débito o responsável, com aplicação de multa, em face da não comprovação do nexo de causalidade entre a verba federal recebida e a totalidade dos serviços executados.

O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos, na consecução do objeto do convênio compete ao gestor, por meios de documentação que demonstre, de forma efetiva, os gastos incorridos e o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

O desvio de objeto, a construção de obra quantitativamente a menor do que a prevista e a não existência de documento que comprova a aprovação da ANVISA, relativa aos itens sanitários necessários para a construção do “Centro de Parto Normal”, podem configurar dano ao erário público, pois representa um

Márcia Vaz / Protoc. 886.049 A.doc

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



desfalque ao patrimônio do ofendido (no caso, o Estado), uma vez que o concedente planejou o repasse do numerário para ser usado, qualitativa e quantitativamente, por aquele município, da forma acordada.

Existia, por parte do ordenador de despesa e prefeito à época, o dever jurídico de praticar determinado ato, que seria a obrigação de aplicar o recurso conforme cláusulas do convênio e legislação específica (Decreto 43.635/2003 etc.). Entende-se, s.m.j., que, no momento em que o agente se omite desse dever jurídico, ele pratica um ato culposo (sentido estrito), configurando-se em negligência, descuido, ausência de cautela pelo bem público estadual, constituindo-se em dano ao erário público.

3. CONCLUSÃO

Face ao exposto, este órgão técnico entende, s.m.j., que podem as contas ser julgadas irregulares (art. 48, III, “b”, “c”, “d” e “e”, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG), em razão de:

3.1 Irregularidades / Sanção

* ITEM	DESCRIÇÃO DA IRREGULARIDADE	FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA	RESPONSÁVEL	SANÇÕES PASSÍVEIS DE SEREM APLICADAS AO RESPONSÁVEL
I	Ausência, no procedimento licitatório realizado (Tomada de Preços 006/2007 – fls. 226/235), dos documentos exigidos pela legislação à época.	- art. 38, I a VI e VIII, IX, XI, XII, da Lei 8.666/93. - art. 27, IX, do Decreto 43.635/2003.	Luciano Magno Coelho (prefeito na gestão de 2005/2008).	Arts. 83, I, 84 e 85, I, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.
II	Ausência do documento original e em 1ª via das Notas fiscais de fls. 121, 122, 125, 126, 135 e 142, totalizando R\$ 84.213,75 .	- Art. 28, do Decreto 43.635/2003. - Art. 10, §1º, do Decreto 37.924, de 16/05/1996. - Art. 1º, V, “j”, da IN TCEMG 07/2003.	Luciano Magno Coelho (prefeito na gestão de 2005/2008).	Arts. 83, I, 84 e 85, I, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.
III	Pagamento de despesas bancárias, conforme demonstrado nos extratos bancários 40/41, 164/165, 218, 220, 263.	- Cláusula sétima, subcláusula segunda do convênio (fls. 431). - Art. 15, inciso VII, do Decreto 43.635/2003.	Luciano Magno Coelho (prefeito na gestão de 2005/2008).	Arts. 83, I, 84 e 85, I, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.
IV	Ausência dos comprovantes de despesas, relativos ao gasto de R\$ 15,00 , pago pelo cheque nº 900012, conforme especificado no Quadro 2, desta informação técnica.	- Art. 28, do Decreto 43.635/2003. - Cláusula terceira, II, “m”, do Convênio (fls.430).	Luciano Magno Coelho (prefeito na gestão de 2005/2008).	Arts. 83, I, 84 e 85, I, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



V	Área construída a menor, faltando 22,45% do projetado, equivalente a R\$ 35.920,00 (Quadro 3 – fls. 528) do valor repassado (R\$ 160.000,00). E, ainda, a construção em referência foi efetuada em objeto diverso ao proposto pelo convênio (desvio de objeto).	- Art. 18, do Decreto 43.635/2003. - Cláusula terceira, II, "b", do convênio (fls. 429).	Luciano Magno Coelho (prefeito na gestão de 2005/2008).	Arts. 83, I, 84 e 85, I, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.
---	--	---	---	---

3.2 Indicação da consequência do ato praticado pelo(s) responsável(is)

Este órgão técnico entende, s.m.j., que a irregularidade citada no item anterior (3.1-V) implica em ausência de nexo de causalidade entre o recurso repassado e o objeto realizado, fazendo constituir dano no valor histórico de R\$ 35.920,00, de responsabilidade do prefeito à época e ordenador de despesas, pelo município, Sr. Luciano Magno Coelho, quantia essa atualizada, até 25/01/2013, em R\$ 56.496,98 (Quadro 4 – fls. 533).

À consideração superior.

DCEE/3ª CEF, em 12/06/2013

Márcia Vaz Barbosa de Almeida
Analista de Controle Externo do TCEMG – TC – 830-1

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



PROTOCOLO: 886.049

NATUREZA: Tomada de Contas Especial referente ao convênio 458/2006, de 22/06/2006, celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde e o município de Divinolândia de Minas/MG.

DE ACORDO

3ª CFE, aos ____/____/2013.

Valéria Fernandes da Silva
Coordenador – TC– 1112-3

Aos _____ dias do mês de _____

de 2013, remeto este processo ao Ministério Público.