

Proc. TC-022.830/2006-9
Tomada de Contas Especial
Recurso de Revisão

Parecer

Trata-se de Recurso de Revisão interposto em nome do Senhor Hugo Canellas Rodrigues Filho, ex-prefeito do Município de Iguaba Grande/RJ, contra o Acórdão n.º 1.427/2011-TCU-1.ª Câmara (peça 1, pp. 114-122).

2. Por meio do aludido *decisum*, a Corte de Contas julgou irregulares as contas do recorrente, imputou-lhe débito em solidariedade com a Associação Comunitária Vida Plena (ACVP), entidade qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público com a qual a Prefeitura de Iguaba Grande/RJ celebrara termo de parceria pela operacionalização do Programa Saúde da Família (PSF) no município, e aplicou a ambos multa com fundamento no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

3. O valor do débito imputado aos responsáveis corresponde à integralidade dos recursos federais aplicados na execução do PSF, que perfazem R\$ 715.000,00 do total de R\$ 1.643.112,38 pagos à ACVP no período em que o termo de parceria vigorou (1.º/08/2005 a 31/08/2006).

4. Também foi aplicada multa ao ex-prefeito, com espeque no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, em razão das seguintes irregularidades constatadas na execução do Convênio n.º 910/2004, celebrado com o Ministério da Saúde para a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde: i) realização de despesa em data posterior ao fim da vigência do convênio, bem como intempestividade na devolução do saldo financeiro remanescente e na apresentação da prestação de contas da avença; e ii) realização de licitação na modalidade convite com apenas duas propostas válidas, em desacordo com o que dispõe o art. 22, § 3.º, da Lei n.º 8.666/1993.

5. Cumpre anotar, ainda, que o *decisum* condenatório foi objeto de recurso de reconsideração (peça 8), não provido pela Corte de Contas, que considerou que os elementos trazidos aos autos pelo ex-prefeito naquela oportunidade eram insuficientes para alterar o juízo de mérito originalmente proferido (Acórdão n.º 3.210/2012-TCU-1.ª Câmara, com omissão afastada em sede de embargos de declaração conhecidos e providos parcialmente, por meio do Acórdão n.º 5.290/2012-TCU-1.ª Câmara, às peças 13/14/15 e 26/27/28).

6. Desta feita, o recorrente, por intermédio de procurador habilitado nos autos, interpôs recurso de revisão tempestivo (peças 60 a 72), amparado nos incisos II (falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido) e III (superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida) do art. 35 da Lei n.º 8.443/1992, consoante resumido a seguir:

6.1. Foram suscitadas dúvidas acerca da autenticidade e, por conseguinte, da veracidade das informações constantes da planilha intitulada “Relatório Analítico da Execução Física e Financeira do Termo de Parceria”, adotadas como fundamento para a configuração de irregularidades na execução das despesas, e defendida a tese de que os recursos destinados ao PSF, na sua integralidade, teriam sido destinados ao custeio da remuneração dos profissionais, inclusive encargos sociais (peça 60, pp. 6-9).

6.2. Foram juntadas cópias dos extratos bancários da conta bancária específica, relativos ao período de outubro de 2005 a setembro de 2006 – obtidas mediante ação judicial de obrigação de fazer movida pelo recorrente em face do Banco do Brasil, uma vez que a ACVP não mais existe e que seu representante legal é falecido (peça 60, pp. 12; peça 61, pp. 19-25, 30-42, 65-80; peça 62, pp. 1-16) – e de holerites de alguns profissionais, similares a outros já constantes da peça 8 dos autos, no intuito de reforçar o argumento de que os profissionais das equipes de saúde do PSF eram contratadas pela ACVP (peça 61, pp. 54-64; peça 62, pp. 17-79).

6.3. Também foram apresentados, para os meses de dezembro de 2005 e fevereiro, maio, julho e agosto de 2006, os resultados da conciliação entre débitos lançados na conta bancária, mediante

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

transferências *on line*, e as pessoas físicas titulares das contas creditadas, bem como as respectivas funções desempenhadas por cada uma delas no âmbito do Programa Saúde da Família (peça 61, pp. 44-52).

6.4. No tocante às irregularidades no Convênio n.º 910/2004, limitou-se a repetir os argumentos já submetidos à consideração do Tribunal em etapas processuais anteriores.

7. A Secretaria de Recursos (Serur), após analisar os novos elementos apresentados pelo recorrente, propugna, em pronunciamentos uníssonos, pelo acolhimento de parte das alegações de defesa relativas às irregularidades constatadas na execução do convênio acima mencionado. Propõe, assim, o provimento parcial do presente apelo recursal do Senhor Hugo Canellas Rodrigues Filho, para reduzir o valor da multa que lhe foi aplicada com esteio no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, mantendo inalteradas as demais disposições do acórdão vergastado (peças 77/78/79).

8. Ao tempo em que concordamos com parte das conclusões da Secretaria Instrutiva, entendemos necessário tecer comentários adicionais às análises oferecidas, conforme passamos a expor.

II

9. De início, cabe destacar que a planilha denominada “Relatório Analítico da Execução Física e Financeira do Termo de Parceria”, cuja veracidade é agora contestada pelo recorrente, foi encaminhada pelo então Secretário Municipal de Saúde, em dezembro de 2006, em resposta à solicitação de técnico do TCU, no âmbito de inspeção realizada para instruir a representação que culminou no presente feito (peça 1, pp. 36-41). E, embora o Termo de Parceria tenha vigorado até agosto de 2006 – quando foi rescindido pela Prefeitura de Iguaba Grande/RJ devido a alterações supervenientes na normatização do Programa Saúde da Família (peça 2, p. 249) –, a referida planilha trouxe informações relativas apenas ao período de agosto a dezembro de 2005.

10. Os valores ali declarados a título de pagamento aos profissionais das equipes de saúde foram questionados pois estavam amparados apenas na relação nominal das pessoas que teriam prestado os serviços de saúde à população, sem detalhamento dos valores efetivamente despendidos com cada um deles e sem comprovação de que essas pessoas eram regularmente contratadas para desempenhar tais atividades.

11. Também não foram acolhidos os valores informados de serviços de consultoria técnica e treinamento, uma vez que tais despesas não teriam sido previstas no Termo de Parceria, bem como os pagamentos a título de taxa de administração, devido à sua incompatibilidade com o vínculo de natureza convencional estabelecido entre as entidades.

12. Na sequência, registra-se que o Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura e a ACVP, em sua cláusula quarta, fixou o valor a ser repassado mensalmente à entidade para a realização do objeto pactuado em R\$ 126.393,26 (peça 2, pp. 229), sendo R\$ 55.000,00 oriundos de recursos federais do PSF e o restante, de recursos do município.

13. Conforme o plano de trabalho proposto pela ACVP e aprovado pela Prefeitura, juntado à peça 2, pp. 211-218, o aludido valor destinava-se somente ao pagamento do quadro de profissionais a serem inicialmente contratados, inclusive todos os encargos devidos, cabendo à Secretaria Municipal de Saúde fornecer toda a infraestrutura e materiais de consumo.

14. Cabe destacar, ainda, que o quantitativo de profissionais originalmente previsto nunca foi disponibilizado em sua plenitude. Como exemplo, citam-se os médicos e dentistas, que foram estimados em 9, mas efetivamente alocados 5 ao todo (4 médicos e 1 dentista), e os agentes comunitários de saúde, estimados em 49, mas alocados em média 40. Também houve alterações qualitativas na composição das equipes ao longo do período de vigência do Termo de Parceria, como a inclusão de faturista e a exclusão do consultor técnico. A despeito disso, os repasses mensais à ACVP mantiveram-se constantes, no valor total de R\$ 126.393,26.

15. Ademais, assinala-se que a ACVP não apresentou prestação de contas dos recursos financeiros por ela geridos, com comparativo entre metas propostas e resultados alcançados, comprovantes das receitas auferidas e despesas efetivamente realizadas na execução do objeto, extrato da execução física e financeira

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

e parecer e relatório de auditoria independente quanto à regularidade da aplicação dos recursos, nos termos da cláusula quinta do Termo de Parceria (peça 2, p. 230).

16. Dessa forma, os presentes autos são fartos em evidências de que não havia, por parte da Prefeitura de Iguaba Grande, o devido acompanhamento e controle da execução física e financeira do Termo de Parceria firmado com a ACVP. Assim, considera-se factível a tese suscitada pelo recorrente de que as informações prestadas em dezembro de 2006 pelo então Secretário Municipal de Saúde ao técnico do TCU de fato não sejam aderentes à realidade.

17. Entretanto, uma vez que a ocorrência de prejuízo ao erário, no caso vertente, se configurou em razão da ausência de documentos comprobatórios da regularidade das despesas custeadas com os recursos federais destinados ao Programa Saúde da Família, a tese acima referida não tem o condão de alterar o juízo inicial quanto à irregularidade destas contas especiais, vindo, sim, a reforçá-lo.

III

18. Passa-se, agora, ao exame dos novos documentos trazidos aos autos pelo recorrente, em especial os extratos bancários da conta movimentada pela ACVP (conta n.º 29116-1 na agência n.º 2899-1 do Banco do Brasil) e a identificação dos titulares de contas correntes que receberam valores provenientes dessa conta (peças 61 e 62).

19. Cabe destacar, de início, que se identificam nesses extratos os créditos dos cheques recebidos pela ACVP no âmbito do Termo de Parceria, nos valores e datas constantes do quadro à peça 1, p. 52. Além desses créditos, todavia, a conta em questão recebeu diversos outros aportes de recursos, especificamente nos meses de outubro e novembro de 2005 e fevereiro de 2006. Também ocorreram diversos débitos de valores de grande vulto, em todos os meses, para contas de titulares não identificados nos autos.

20. Tais fatos demonstram que a conta bancária em questão não servia apenas para as movimentações financeiras pertinentes ao Termo de Parceria firmado pela ACVP com a Prefeitura de Iguaba Grande.

21. Dito isso, verifica-se que as relações de pagamentos à peça 61, pp. 44-52, elaboradas pelo recorrente para os meses de dezembro de 2005 e fevereiro, maio, julho e agosto de 2006, são coerentes com os débitos realizados por transferências *on line*, em termos de valores, datas e contas beneficiadas.

22. E, em face dos demais elementos indiciários constantes dos autos, especialmente as listas de nomes à peça 3 e os documentos diversos à peça 8, extrai-se a convicção de que as pessoas receptoras desses valores efetivamente prestaram serviços no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

23. A propósito, há informação nos autos de que a médica Andrea Alagão Potter era contratada pela Prefeitura de Iguaba Grande no período de 1/11/2005 a 31/08/2006, conforme documento outrora encaminhado pelo próprio recorrente (peça 8, p. 109). Entretanto, os extratos bancários ora discutidos demonstram que a profissional recebeu pagamentos via ACVP.

24. Essa constatação, em conjunto com os demais elementos dos autos, indicam que a parceria entre Prefeitura e entidade privada, para a execução do PSF, era marcada por irregularidades diversas, de naturezas trabalhista, gerencial e financeira. Todavia, sob a perspectiva da condenação em débito dos responsáveis, anota-se que não há evidência de duplicidade de pagamentos à referida profissional, sendo devido acolher as quantias correspondentes.

25. Na sequência, por dever de ofício, examinamos os extratos relativos aos outros meses para os quais o recorrente não apresentou as relações de pagamentos pertinentes.

26. Nos meses de março, abril e setembro de 2006, identificam-se débitos por transferências *on line* similares às observadas nos meses mencionados no parágrafo 20, em termos de destinatários e respectivos valores.

27. Em janeiro de 2006, não houve movimentação da conta, exceto débito de CPMF.

28. Em novembro de 2005, houve diversas transferências *on line*, mas para contas não identificadas nos autos e em valores completamente destoantes dos observados nos meses subsequentes. Em outubro de 2005 e junho de 2006, houve apenas débitos por compensação de cheques de grande vulto e para

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

destinatários desconhecidos. Logo, em que pese a provável continuidade dos serviços prestados ao longo de todo o período analisado, não há comprovação de que os pagamentos aos profissionais nesses três meses tenham sido feitos com os recursos financeiros repassados para a ACVP para tal finalidade.

29. Bem assim, apesar de os valores pagos aos profissionais serem livres dos impostos e contribuições devidos, não há nos autos elementos que permitam atestar que esses encargos tenham sido custeados com os recursos financeiros repassados para a ACVP no âmbito do Termo de Parceria. Exceção se faz à CPMF, que era compulsória, devendo ser abatida do débito, à alíquota de 0,38% incidente sobre as transferências ora acolhidas.

30. Diante de todo exposto, o recurso de revisão formulado pelo Senhor Hugo Canellas Rodrigues Filho merece ser acolhido em parte, aproveitando à ACVP no que concerne às circunstâncias objetivas.

31. Resta configurado o nexo de causalidade entre os pagamentos realizados aos profissionais das equipes do PSF e uma parte dos recursos repassados à ACVP no âmbito do Termo de Parceria celebrado com a Prefeitura de Iguaba Grande/RJ, nos valores apresentados no quadro a seguir. Para o fim de abatimento do débito imputado aos responsáveis solidários, deve-se considerar a proporcionalidade da participação da União no financiamento das ações do PSF executadas por intermédio da ACVP, de 43,51% (R\$ 55.000,00 em R\$ 126.393,26).

Valor total dos pagamentos a destinatários identificados	Valor da CPMF correspondente	Valor a ser abatido dos débitos (43,515%)	Data do pagamento
R\$ 54.566,88	R\$ 207,35	R\$ 23.835,01	05/12/2005
R\$ 58.463,70	R\$ 222,16	R\$ 25.537,15	27/12/2005
R\$ 56.142,49	R\$ 213,34	R\$ 24.523,23	07/02/2006
R\$ 56.142,55	R\$ 213,34	R\$ 24.523,25	03/03/2006
R\$ 56.514,67	R\$ 214,76	R\$ 24.685,80	06/04/2006
R\$ 55.398,13	R\$ 210,51	R\$ 24.198,09	02/05/2006
R\$ 55.232,49	R\$ 209,88	R\$ 24.125,74	06/07/2006
R\$ 55.447,08	R\$ 210,70	R\$ 24.219,47	07/08/2006
R\$ 54.380,50	R\$ 206,65	R\$ 23.753,58	15/09/2006

32. Cabível, ainda, a redução do valor das multas aplicadas ao ex-prefeito e à referida entidade, com amparo no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, na mesma proporção da redução do débito.

IV

33. Resta tratar das irregularidades constatadas na execução do Convênio n.º 910/2004, que ensejaram a aplicação de multa ao ora recorrente, com amparo no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992.

34. Diante da comprovação de atraso na liberação dos recursos por parte do Ministério da Saúde, o que enseja a prorrogação **ex officio** da vigência do aludido ajuste, endossamos o encaminhamento proposto pela Secretaria Instrutiva, no que se refere a considerar insubsistentes as imputações atinentes à intempestividade na execução da despesa e nos trâmites relativos à prestação de contas da avença.

35. Resta tratar de outra irregularidade apontada na execução do convênio, qual seja, a conclusão da licitação, realizada na modalidade convite, apesar de não terem sido apresentadas o mínimo de três propostas de preço, em afronta ao art. 22, § 3.º, da Lei n.º 8.666/1993.

36. O responsável demonstrou que três empresas foram convidadas a participar do certame, das quais apenas duas apresentaram proposta de preço para o fornecimento do bem, mas não logrou comprovar a limitação do mercado ou o desinteresse de outros fornecedores, situações que permitiriam dar seguimento ao processo licitatório sem o número mínimo de três propostas válidas de preço, à luz do entendimento consolidado da Corte de Contas acerca do tema (Súmula TCU n.º 248, editada em 02/09/2005).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

37. Asseverou, entretanto, que a obrigatoriedade de repetição do certame, nessa hipótese, não era questão pacífica à época dos fatos, trazendo à colação decisões de tribunais judiciais no sentido de que a imposição estipulada no dispositivo legal em comento se refere ao número de convidados, não ao de habilitados no certame. Outrossim, contestou a aplicação de entendimento do TCU que somente se assentou em momento posterior aos fatos ora discutidos (peça 60, pp. 22-25).

38. Sem embargo, não há nenhum impedimento para se aplicar a referida súmula a casos concretos anteriores à sua edição, uma vez que ela veio apenas consolidar entendimento jurisprudencial majoritário da Corte de Contas acerca do tema. Entretanto, há de se reconhecer que a leitura conjunta dos §§ 3.º, 6.º e 7.º do art. 22 da Lei n.º 8.666/1993 permite extrair a interpretação aventada pelo recorrente.

39. Diante disso, e considerando que não há indícios de que o fornecimento do bem tenha ocasionado prejuízo ao erário e que não mais subsistem as outras irregularidades apontadas na execução do referido convênio, entende-se mitigada a gravidade da falha do gestor. A nosso ver, não se faz justificada a manutenção de sua apenação apenas em virtude desse ponto.

V

40. Em face das considerações ora expendidas, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em parcial divergência com a Secretaria de Recursos, no sentido de que seja conhecido o recurso de revisão interposto pelo Senhor Hugo Canellas Rodrigues Filho contra o Acórdão n.º 1.427/2011-TCU-1.ª Câmara, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, aproveitando à Associação Comunitária Vida Plena, de sorte a:

- abater dos débitos imputados aos responsáveis solidários as quantias a seguir especificadas (item 9.3);

Crédito	Data de referência
R\$ 23.835,01	05/12/2005
R\$ 25.537,15	27/12/2005
R\$ 24.523,23	07/02/2006
R\$ 24.523,25	03/03/2006
R\$ 24.685,80	06/04/2006
R\$ 24.198,09	02/05/2006
R\$ 24.125,74	06/07/2006
R\$ 24.219,47	07/08/2006
R\$ 23.753,58	15/09/2006

- reduzir, na mesma proporção, as multas individualmente aplicadas aos responsáveis com amparo no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 (item 9.4); e

- acolher as razões de justificativa apresentadas pelo recorrente, expungindo-se, por conseguinte, a multa que lhe foi cominada com fundamento no art. 58, inciso II, do mesmo diploma legal (item 9.5 do **decisum**).

Ministério Público, 9 de novembro de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral