

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 006.863/2013-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Fundação Nacional de Saúde

Responsáveis: Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53); Marelli Móveis para Escritório S.A. (CNPJ 88.766.936/0001-79); Eurides Pereira Tavares (CPF 052.993.068-49); Odilon José de Almeida (CPF 004.832.811-15); Complemento Planejamento e Decorações Ltda (CNPJ 00.396.200/0001-05).

Representação legal: Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), peça 59; Francisco de Assis Campos Neto (OAB/DF 6.657), peças 49 e 50; Gustavo Henrique Caputo Bastos (OAB/DF 7.383), Francisco Queiroz Caputo Neto (OAB/DF 11.707), Fernanda Peres Toscano Dantas (OAB/DF 12.527) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. SUPERFATURAMENTO NA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO. CUSTEIO DE DIÁRIAS E PASSAGENS SEM QUE HOUVESSE INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO E DE PESQUISA PRÉVIA DE PREÇOS. CITAÇÃO DO GESTOR E DAS EMPRESAS CONTRATADAS. EXCLUSÃO DO SUPERFATURAMENTO, DADA A INCOMPATIBILIDADE ENTRE AS ESPECIFICAÇÕES DOS ITENS ADQUIRIDOS E DOS PARADIGMAS. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO NAS VIAGENS REALIZADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por auditor da SecexSaúde (peça 69), que contou com a anuência da chefia imediata (peça 70):

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho – ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Funasa –, da empresa Marelli Móveis para Escritório S.A., e dos sócios da extinta empresa Complemento Planejamento e Decorações Ltda., Srs. Eurides Pereira Tavares e Odilon José de Almeida, em razão de superfaturamento de preços na aquisição de mobiliário para as coordenações regionais da fundação supracitada.

2. Os responsáveis foram citados por superfaturamento de preços na aquisição de mobiliário para as Coordenações Regionais da Funasa, com a utilização de procedimentos de compra não previstos pela Lei 8.666/1993, com a empresa Complemento Planejamento e Decorações Ltda. (Contratos 63/2005, 68/2005 e 71/2005) e com a empresa Marelli Móveis para Escritório S.A. (Contratos: 62/2005, 67/2005 e 70/2005), além de prejuízo com a concessão irregular de diárias e passagens aéreas a particular, com o objetivo de convencer os coordenadores regionais da Funasa a aderirem à Ata do Pregão de Registro de Preços 20/2005, licitado pelo Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), contrariando o Decreto 5.992/2006.

HISTÓRICO

3. Conforme resumo acostado à instrução inicial (peça 11, p. 1-5), em dezembro de 2007 foi concluído Processo Administrativo Disciplinar (PAD) (25100.031.555/2007-81) em desfavor de Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, por irregularidades cometidas na condição de Coordenador-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG) da Funasa à época. As medidas propostas no referido PAD envolveram, entre outras, a destituição de cargo em comissão do indiciado e a instauração de TCE tendo em vista prejuízos causados ao erário pelos seus atos (Relatório Final do PAD, peça 2, p. 7-45). Além disso, o referido responsável foi considerado revel, devido a não localização do mesmo.

4. Na sequência, em maio de 2008, o Relatório Final da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 113-119) concluiu pela inscrição do ex-coordenador da CGLOG na Conta Diversos Responsáveis Apurados, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), pelo débito de R\$ 1.262.489,14. O processo foi então encaminhado à Secretaria Federal de Controle (SFC) para avaliação (peça 2, p. 123).

5. Em fevereiro de 2011, a SFC realizou a análise preliminar do processo e indicou a adoção de providências por parte da Funasa para formalizar as contas com vistas à certificação (peça 2, p. 125-126). Após isso, em maio do mesmo ano, a Funasa empreendeu as correções sugeridas e, no Relatório Complementar da TCE (peça 1, p. 62-66), reavaliou o débito, concluindo pelo montante original de R\$ 948.250,35 que, atualizado à época (23/5/2011), atingiu R\$ 1.291.811,44.

6. Por fim, em novembro de 2012 (peça 1, 96-101), a SFC entendeu pela regularidade formal da TCE instaurada, concluindo pela situação em débito com a Fazenda Nacional do agente responsabilizado e certificando a irregularidades das contas tratadas na referida TCE.

7. No exame técnico da instrução inicial, elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Sergipe (Secex-SE) em setembro de 2013 (peça 11), entendeu-se que os atos praticados pelo agente responsabilizado tiveram sua origem na sede da Funasa em Brasília, razão pela qual foi proposto o encaminhamento desta TCE à Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).

8. Após o encaminhamento dos autos a esta secretaria, conforme despacho do Ministro-Relator à peça 14, foi realizada nova instrução do feito (peça 17) em fevereiro de 2016, propondo a audiência de Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, e a consequente citação do mesmo em solidariedade com as empresas Marelli Móveis para Escritório S.A. e Complemento Planejamento e Decorações Ltda.,

9. No exame técnico presente na primeira instrução da SecexSaúde, foi apresentada a quantificação do débito (peça 17, p. 4) de R\$ 948.250,35, formado pelo sobrepreço da aquisição de móveis (R\$ 930.342,33) e pelo pagamento de diárias irregulares (R\$ 17.908,02). Tal montante foi apresentado com base nas informações presentes à peça 8 (p. 156-180) e à peça 5 (p. 276), cujo cálculo foi elaborado pelo tomador de contas da Funasa na fase interna desta TCE.

10. Além disso, ainda nessa instrução, foram enumerados os contratos firmados pela Funasa-Sede com as empresas Marelli e Complemento (peça 17, p. 5). Com relação ao débito referente ao sobrepreço na aquisição de móveis, concluiu-se pela solidariedade do ex-coordenador com as empresas contratadas, tendo em vista restar configurada a

irregularidade presente no art. 209, § 6º, inciso II, do RITCU (recebimento de benefício indevido ou pagamento superfaturado).

11. Por fim, em fevereiro de 2017, foram citados os responsáveis conforme quadro a seguir, após despacho do Ministro-Relator presente à peça 28, no qual autorizou a citação dos sócios da empresa Complemento Planejamento e Decorações Ltda., uma vez que a empresa não existe mais dada sua inatividade e baixa nos registros específicos (peça 26, p. 2), em solidariedade com o Sr. Paulo Roberto e a empresa Marelli:

Quadro 1 – Citação dos responsáveis

Responsáveis	Data da ocorrência	Débito (R\$)	Gasto irregular
Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53) e Odilon José de Almeida (CPF 004.832.811-15) e Eurides Pereira Tavares (CPF 052.993.068-49)	23/1/2006	256.494,29	Aquisição de móveis com sobrepreço (ref. Contratos 63/2005, 68/2005 e 71/2005)
Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53) e empresa Marelli Móveis para Escritório S.A. (CNPJ 88.766.936/0001-79)	3/3/2006	664.410,04	Aquisição de móveis com sobrepreço (ref. Contratos 67/2005 e 70/2005)
Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53) e empresa Marelli Móveis para Escritório S.A. (CNPJ 88.766.936/0001-79)	11/4/2006	9.438,00	Aquisição de móveis com sobrepreço (ref. Contrato 62/2005)
Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53)	25/1/2006	1.072,92	Diárias e passagens indevidas
	7/3/2006	2.267,93	Diárias e passagens indevidas
	8/5/2006	2.230,43	Diárias e passagens indevidas
	17/5/2006	2.619,45	Diárias e passagens indevidas
	23/5/2006	2.141,83	Diárias e passagens indevidas
	19/6/2006	1.910,26	Diárias e passagens indevidas
	25/7/2006	647,42	Diárias e passagens indevidas
	26/7/2006	1.703,70	Diárias e passagens indevidas
	16/8/2006	2.395,34	Diárias e passagens indevidas
	13/9/2006	918,74	Diárias e passagens indevidas
		948.250,35	

EXAME TÉCNICO

12. Em cumprimento aos Despachos do Ministro-Relator (peças 20 e 28), foi promovida a citação do Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (Ofício 0140/2017-TCU/SecexSaúde, datado de 20/2/2017), do Sr. Odilon José de Almeida (Ofício 0138/2017-TCU/SecexSaúde, datado de 20/2/2017), do Sr. Eurides Pereira Tavares (Ofício 0136/2017-TCU/SecexSaúde, datado de 21/2/2017), e da empresa Marelli Móveis para Escritório S.A. (Ofício 0137/2017-TCU/SecexSaúde, datado de 20/2/2017), peças 38, 37, 35 e 36, respectivamente.

13. Os responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 48, 44, 43 e 39, tendo apresentado,

tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 61 (Sr. Paulo Roberto), 51 (Srs. Odilon e Eurides) e 68 (empresa Marelli).

14. *Antes de adentrar ao exame técnico específico das alegações de defesa, urge analisar com profundidade os elementos constantes destes autos, para verificar a confirmação de indícios indicadores do débito, bem como identificar se estão presentes hipóteses que justifiquem o arquivamento do processo em pauta.*

I. PRESSUPOSTOS PARA DESENVOLVIMENTO REGULAR DO PROCESSO – Sobrepreço em aquisição de mobiliário

15. *Com relação aos débitos referentes ao sobrepreço na aquisição de mobiliário, envolvendo os contratos 62/2005, 67/2005 e 70/2005 - firmados entre a Funasa e a empresa Marelli - e os contratos 63/2005, 68/2005 e 71/2005 - firmados entre a Funasa e a empresa Complemento -, todos decorrentes da adesão à Ata do Pregão 20/2005 MDS, não obstante o extenuante trabalho realizado pela comissão responsável pelo PAD e pela tomadora de contas da Funasa, buscando caracterizar o sobrepreço por meio de pesquisa de mercado, contatam-se fragilidades que impossibilitam a responsabilização do agente público e das empresas chamadas em citação - em que pese as diversas irregularidades identificadas, e que derivaram na destituição do cargo em comissão do agente público. Explica-se.*

16. *O Relatório Final do PAD instaurado pela Funasa, em desfavor do Sr. Paulo Roberto, identificou que, entre outras irregularidades, o mesmo deixou de “realizar, ou determinar que se realizasse, a pesquisa de preços de mercado para comprovar se havia vantagem à adesão” à ata de registros de preços do MDS (peça 2, p. 41, item b). A exigência dessa vantajosidade está prevista no art. 8º do Decreto 3.931/01 (vigente à época).*

17. *Concluiu-se que a irregularidade (falta de pesquisa de mercado para verificar a vantajosidade da adesão) resultou em contratos com sobrepreço, trazendo suposto dano ao erário. Em virtude disso, foi instaurada TCE para apurar o débito, cuja conclusão confirmou a atribuição de responsabilidade e o débito calculado (peça 1, p. 66 e 98), conforme descrito nos parágrafos 5 e 6 pretéritos.*

18. *Em resumo, entendeu-se que, como o Sr. Paulo Roberto, na condição de Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Funasa à época da adesão ao Pregão 20/2005 do MDS e da assinatura dos contratos com as empresas vencedoras, não procedeu pesquisa de mercado preliminar para aderir ao referido certame, os itens adquiridos apresentaram sobrepreço.*

19. *Seguindo esse pressuposto, no âmbito do PAD e da TCE, foram realizadas pesquisas de mercado - em outras atas de pregão e no comércio (peça 2, p. 141-153 e 169-327) - para tentar identificar os preços correntes dos produtos adquiridos pela Funasa-Sede por meio dos contratos 62/2005, 67/2005, 70/2005, 63/2005, 68/2005 e 71/2005 (peça 17, p. 5).*

20. *Entretanto, os elementos presentes nos autos não permitem apontar a existência do sobrepreço, pois as pesquisas de preços realizadas no âmbito do PAD e da TCE (na fase interna) carecem de uma comparabilidade razoável. A diversidade de mobiliário existente no mercado fragiliza a necessária similaridade para apontar o suporte sobrepreço.*

21. *Aliás, situação idêntica foi enfrentada no âmbito do TC 028.230/2009-8, que tratava de TCE para apurar a responsabilidade de agentes públicos da Coordenação*

Regional da Funasa no RJ justamente por aderirem ao pregão 20/2005 MDS, sem a prévia pesquisa de mercado, nos mesmos moldes deste processo. Ou seja, outro órgão da Funasa aderindo ao mesmo pregão. O Acórdão 625/2014-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge, que julgou o processo, afastou o débito proposto (item 21 do Voto Conductor) por não estar devidamente quantificado.

22. *Nesse processo, o Ministério Público junto ao TCU afirmou que a “comparação para verificação de sobrepreço tem que ser feita entre produtos que possuam as mesmas características”, fator esse que não se verificou naqueles autos, da mesma forma que não se verifica nestes.*

23. *A seguir, são apresentados aspectos identificados nestes autos que prejudicam a comparabilidade entre os itens adquiridos pela Funasa-Sede e as pesquisas de preços efetuadas no intuito de se apurar o sobrepreço.*

24. *Primeiramente, observa-se que não estão presentes nos autos peças importantes para se averiguar a similaridade entre os produtos adquiridos e as pesquisas de preços realizadas para quantificar o suposto sobrepreço. Não consta, por exemplo, a lista de itens com as respectivas quantidades, descrições e vencedores dos Pregão 20/2005 MDS. Consta dos autos apenas o Edital (peça 5, p. 278-314) e a ata de registro de preços (peça 8, 96-110), mas sem o anexo contendo os itens. A ausência da lista de itens prejudica sobremaneira a caracterização dos produtos, uma vez que as descrições presentes nos contratos - e que serviram de base para a pesquisa de preços buscando identificar o sobrepreço - não podem ser comparadas com as descrições originais registradas pelo MDS.*

25. *A ausência da lista de itens do pregão 20/2005 MDS também prejudica a comparabilidade das quantidades registradas nesse certame com as quantidades registradas nos demais registros de preços utilizados para tentar calcular o sobrepreço. Quantidades registradas são fatores importantes para se auferir o preço de mercado, tendo em vista economias de escala.*

26. *Segundo. Observa-se, também, que muitas das cotações referem-se a épocas não coincidentes com o momento de adesão ao Pregão 20/2005 do MDS pela Funasa-Sede. O Edital do pregão 20/2005 MDS é de 19/10/2005 (peça 5, p. 278-314) e a ata de registro de preços é de 31/10/2005 (peça 8, 96-110). Já os contratos firmados com as empresas Marelli e Complemento são de dezembro de 2005. Como se pode visualizar nas cotações à peça 2 (p. 141-153 e 169-327), as pesquisas realizadas com o intuito de caracterizar o sobrepreço não oferecem datas precisas. Com base no número dos pregões consultados é que se pode inferir que se tratam de certames ocorridos nos anos de 2005 e 2006. Porém, isso configura um horizonte de 730 dias (1º de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2006).*

27. *Por fim, o aspecto que mais inviabiliza a comparabilidade entre os materiais adquiridos pela Funasa-Sede e os materiais constantes das pesquisas de mercado visando revelar o suposto sobrepreço é o aspecto da descrição dos itens. A despeito das descrições presentes nos contratos, notas fiscais e solicitações de materiais não se equipararem, percebe-se que nem mesmo as descrições dos materiais presentes nos contratos (que, em princípio, deveriam condizer com a ata registrada do pregão 20/2005 MDS, mas não apresentada nestes autos) correspondem às descrições indicadas nas planilhas de cálculo oferecidas pela comissão do PAD da Funasa (peça 8, p. 156-180), conforme alguns exemplos ofertados na tabela a seguir:*

Tabela 1 – descrições dos itens para fins de comparação

Contrato	Descrição no contrato	Descrição do produto utilizada para caracterizar o
-----------------	------------------------------	---

		sobrepreço
62/2005	Armário médio, medindo 80x50x110 cm (peça 3, p. 108)	Armário baixo com duas portas de correr (900x500x715mm) (peça 2, p. 153)
62/2005	Estação de trabalho grande em L - 1 lugar (peça 3, p. 108)	Estação peninsular tipo 1 (peça 2, p. 291)
67/2005	Mesa para reunião 10 lugares - DAS 5 (peça 3, p. 6)	Mesa para chefia, estação de trabalho de tampo único com superfície de reunião em forma de península em uma das extremidades e gaveteiro tipo pedestal em outra, cor marfim (peça 2, p. 147)
70/2005	Estação de trabalho em X - 4 lugares (peça 3, p. 258)	Estação de trabalho para 4 pessoas, confeccionada em MDF de 30mm de espessura, medindo: 2710 x 2710mm (peça 2, p. 219-221)
67/2005	Estação de trabalho em L - 1 lugar (peça 3, p. 6)	Estação de trabalho com um módulo tipo operacional e mesas de apoio (2100x2100x600x600/1200x740/1080mm) (peça 2, p. 247)
62/2005	Estação de trabalho em T - 2 lugares (peça 3, p. 108)	Estação de trabalho para 2 pessoas, confeccionada em MDF de 30mm de espessura, medindo: 2710 x 1360mm (peça 2, p. 221)
71/2005	Sofá 1 lugar, com assento em espuma infetada - na cor azul marinho (peça 4, p. 70)	Sofá de 01 lugar (peça 2, p. 141)
63/2005	Poltrona giratória c/ ou sem braços, assento e encosto reguláveis, azul marinho (peça 3, p. 354)	Poltrona giratório com braços (peça 2, p. 175)
63/2005	Poltrona com braços, com ou sem prancheta, azul marinho (peça 3, p. 354)	Poltrona giratória com braço (peça 2, p. 271)

(*) Nenhuma das descrições de matérias presentes nos contratos se equipara às descrições indicadas pela comissão da Funasa

28. Isso posto, conclui-se que resta afastado o débito imputado na presente TCE, com relação ao sobrepreço na aquisição de mobiliário, uma vez que se detecta a ausência de elementos capazes de comprovar sua ocorrência. Além do Acórdão 625/2014-TCU-2ª Câmara, que desconstituiu débito em situação de grande similaridade com a situação contida nestes autos, esta Corte de Contas já descaracterizou débitos por conterem base comparativa de itens que não possuíam as mesmas características e foram cotados em épocas e quantidades diferentes, tal qual o Acórdão 2258/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar (item 23 do Voto Conductor).

II. PRESSUPOSTOS PARA DESENVOLVIMENTO REGULAR DO PROCESSO – Diárias e passagens indevidas

29. Com relação aos débitos referentes ao pagamento de diárias e passagens de forma indevida, imputados ao Sr. Paulo Roberto, por ter determinado que o terceirizado Renato Antônio Coutinho Berrarde realizasse viagens em nome da CGLOG, constata-se, também, ausência de pressupostos para a caracterização do débito.

30. *O Relatório Final do PAD instaurado pela Funasa, em desfavor do Sr. Paulo Roberto, identificou que, entre outras irregularidades, o ex-coordenador (peça 2, p. 43, item f):*

designou um terceirizado, prestador de serviço da empresa Brasfort, para, em nome da CGLOG, realizar viagens às Coordenações Regionais, com diárias e passagens pagas pela Funasa, com o objetivo de convencer os Coordenadores a aderirem à Ata de Registro de Preços do MDS para aquisição de mobiliários, contrariando o Decreto 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional (...)

31. *Concluiu-se que a referida irregularidade resultou em danos ao erário. Em virtude disso, foi instaurada TCE para apurar o débito, cuja conclusão confirmou a atribuição de responsabilidade e o débito calculado (peça 1, p. 66 e 98), conforme descrito no parágrafo 9 desta instrução.*

32. *Todavia, essa presunção não prospera tendo em vista julgados deste Tribunal. A caracterização do débito ocorre quando tais viagens são realizadas por objetivos pessoais (como exemplo as realizadas em finais de semana), pela falta de interesse público, consoante jurisprudência desta Corte de Contas preconizada pelo Acórdão 2946/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.*

33. *Neste caso, embora o beneficiário tenham realizado viagens de forma irregular - conforme destacou a comissão do PAD, não há elementos que indiquem algum tipo de benefício pessoal pelo recebimento das diárias. O que se vislumbra é a determinação, por parte do ex-coordenador da CGLOG, que o terceirizado, na qualidade de seu assessor administrativo, realizasse viagens nas quais o fim público não restou plenamente configurado, conforme conclusão do PAD (peça 2, p. 43, item f).*

34. *Apesar de, pelas conclusões do PAD, o ex-coordenador ter sido apenado com a destituição de cargo em comissão, pela prática de ato irregular, poderia o mesmo ser sancionado por este Tribunal com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992. Ou seja, pelo ato irregular, a responsabilidade recai ao Sr. Paulo Roberto, passível de sanção, mas não o débito, uma vez que as viagens foram realizadas conforme se observa nos autos (peça 2, p. 31-33, item 1.6; peça 5, p. 252-256).*

35. *Tal possibilidade de aplicação de sanção será analisada em tópico futuro, (parágrafos 41 e 42), Isso posto, conclui-se que resta afastado o débito imputado na presente TCE, com relação ao pagamento indevido de diárias e passagens.*

III. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

36. *Em face da desconstituição do débito pela falta dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, tanto do débito referente ao sobrepreço na aquisição de mobiliário quanto do débito relativo a pagamento de diárias e passagens, de acordo com as análises empreendidas nos parágrafos 15-28 e 29-35 desta instrução, mostra-se prescindível o detalhamento de cada um dos argumentos alegados e suas respectivas análises individuais.*

37. *No entanto, a propósito, a principal linha argumentativa utilizada nas três alegações de defesa (Sr. Paulo Roberto, peça 61; Srs. Odilon e Eurides, peça 51; e empresa Marelli, peça 68), envolve a fragilidade do parâmetro comparativo utilizado para calcular o sobrepreço na aquisição de móveis. As alegações de defesa salientaram que foi feita comparação entre produtos supostamente similares, “os quais constariam em outras atas de preço e sites de lojas, sem especificação técnica dos mobiliários”, ou seja, uma “pesquisa somente pelo tópico inicial do descritivo técnico. Ressaltou-se que não foi*

possível “atestar que foram comparados itens idênticos” e que “o único parâmetro comparativo utilizado foi o da funcionalidade” dos materiais.

38. Tal linha argumentativa coincide com a avaliação efetuada nesta instrução. Depreende-se pela fragilidade e vulnerabilidade da metodologia de levantamento do débito levada a cabo na fase interna desta TCE.

39. Já sobre as alegações de defesa prestadas com relação ao débito envolvendo o pagamento irregular de diárias e passagens, assistiria ao responsável a alegação de que, não exercendo a função de Chefe do Serviço de Concessão de Diárias e Passagens, não caberia a sua responsabilização aprovação das viagens a terceirizado. Entretanto, como na avaliação desenvolvida entre os parágrafos 29 e 35 foi reconhecida a afastabilidade do débito, não se justifica o aprofundamento da avaliação das alegações proporcionadas.

40. Por fim, a prescindibilidade da avaliação de cada argumento apresentado nas alegações de defesa encontra guarida no Voto Condutor do Acórdão 1883/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, onde é consignado que:

Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha consideram omissa a decisão que não se manifestar: a) sobre um pedido; b) sobre argumentos relevantes lançados pelas partes, tendo presente que não é obrigatório o enfrentamento de todos os argumentos deduzidos pela parte para o acolhimento dos declaratórios, mas para o não-acolhimento, sim; c) sobre questões de ordem pública, apreciáveis de ofício. (grifo nosso)

IV. PRESCRIÇÃO PUNITIVA

41. Apesar da impossibilidade em se quantificar o dano ao erário, afastando a identificação de débito, isso, todavia, não afasta as irregularidades cometidas pelo agente público, Sr. Paulo Roberto, dispostas no Relatório Final do PAD (peça 2, p. 41-43), sendo passível de sanção prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, segundo jurisprudência deste Tribunal de Contas:

O afastamento de débito conduz à insubsistência de multa fundamentada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Contudo, não afastada a prática de ato de gestão ilegítimo e contrário à norma, o mérito do julgamento pela irregularidade das contas deve ser mantido, alterando-se apenas o fundamento, que passa a ser o art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992. Neste caso, a multa a ser aplicada deve ser a prevista no art. 58, incisos I e II da mencionada lei. (Acórdão 2084/2012-Plenário - Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO)

42. Ocorre que houve o transcurso de mais dez anos entre a primeira notificação válida do responsável (ocorrida em 22/2/2017, peça 48) e os fatos geradores (ocorridos entre dezembro de 2005 e setembro de 2006), sejam eles as assinatura dos contratos 62/2005, 67/2005 e 70/2005 (firmados entre a Funasa e a empresa Marelli) e os contratos 63/2005, 68/2005 e 71/2005 (firmados entre a Funasa e a empresa Complemento), e as viagens realizados pelo assessor administrativo terceirizado. O lapso temporal superior a 10 anos qualifica a prescrição da punibilidade ao agente, não sendo cabível a realização de audiência do Sr. Paulo Roberto pelas irregularidades identificadas nos presentes autos, descritas Relatório Final do PAD e nesta instrução, em consideração à jurisprudência desta Corte de Contas:

A prescrição da pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição disposto no Código Civil (dez anos), contado a partir da data da ocorrência da irregularidade e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

(Acórdão 4790/2016-Primeira Câmara - Relator: BRUNO DANTAS) (grifo nosso)

V. NECESSIDADE DE JULGAMENTO DO MÉRITO DAS PRESENTES CONTAS

43. *Conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas, entende-se que, mesmo sendo afastado o débito, deve-se ocorrer o julgamento do mérito da TCE. Esse entendimento encontra amparo nos seguintes enunciados mais recentes de jurisprudência, entre inúmeros outros:*

A impossibilidade de se quantificar ou estimar o débito não implica o arquivamento dos autos por falta dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

(Acórdão 3110/2016-Primeira Câmara - Relator: BENJAMIN ZYMLER) (grifo nosso)

Instaurada a tomada de contas especial e remetida ao TCU, o Tribunal deve julgar o mérito, ainda que o débito não mais subsista, não sendo cabível arquivá-la com base em ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (art. 212 do Regimento Interno do TCU).

(Acórdão 10938/2016-Segunda Câmara - Relator: VITAL DO RÊGO) (grifo nosso)

44. *Diante desses entendimentos, conclui-se pela proposição de julgamento pela regularidade das contas dos responsáveis e não para o arquivamento dos autos.*

CONCLUSÃO

45. *Como se viu ao longo desta instrução, não se evidenciou os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo de Tomada de Contas Especial (TCE). O débito apontado na fase interna da TCE, bem como na primeira instrução desta unidade técnica, carece de elementos que o determinem claramente, seja relativo à aquisição de móveis (para o qual foram citados o Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, em solidariedade com as empresas Marelli Móveis para Escritório S.A. e Complemento Planejamento e Decorações Ltda, esta última na figura de seus sócios Odilon José de Almeida e Eurides Pereira Tavares), seja relativo ao pagamento de diárias e passagens irregulares (para o qual foi citado o Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho).*

46. *No caso do débito relativo a possível aquisição de mobiliário com sobrepreço pela sede da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), calcado em adesão à ata de registro de preços do Pregão 20/2005 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), constatou-se não ser possível quantificá-lo, por ter sido calculado com base comparativa de itens que não possuíam as mesmas características (parágrafos 15-28 e 37-38 desta instrução).*

47. *Da mesma forma, o débito relativo à concessão indevida de diárias e passagens a terceirizado da Funasa, entendendo-se como irregular tal designação, restou afastada sua imputação, uma vez que as viagens foram realizadas (parágrafos 29-35 desta instrução).*

48. *Com isso, a análise das alegações de defesa revelou-se simplificada, pois a desconstituição do débito foi ao encontro das argumentações apresentadas pelos responsáveis citados, não sendo necessária a contra-argumentação ponto a ponto (parágrafos 36-40 desta instrução).*

49. *Entretanto, em que pese o explícito cometimento de irregularidades pelo Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, constante nestes autos, de acordo com o Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Funasa (peça 2, 41-43), afastou-se a pretensão punitiva estabelecida no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, perante sua prescritibilidade decorrente do hiato superior a dez anos entre o fato gerador e a primeira notificação válida ao agente responsabilizado (parágrafos 41-42 desta instrução).*

50. Finalmente, considerando jurisprudência desta Corte de Contas, defende-se pelo julgamento de mérito da presente TCE, propondo a regularidade das contas dos responsáveis e dando-lhes quitação, não obstante o afastamento do débito (parágrafos 43 e 44 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53), Eurides Pereira Tavares (CPF 052.993.068-49), Odilon José de Almeida (CPF 004.832.811-15) e da empresa Marelli Móveis para Escritório S.A. (CNPJ 88.766.936/0001-79), dando-se-lhes quitação plena;

b) dar ciência do Acórdão que vier a ser prolatado, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, aos Srs. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53), Eurides Pereira Tavares (CPF 052.993.068-49), Odilon José de Almeida (CPF 004.832.811-15) e à empresa Marelli Móveis para Escritório S.A. (CNPJ 88.766.936/0001-79);

c) arquivar o presente processo”.

2. O Ministério Público junto ao TCU divergiu parcialmente da proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

“ Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Funasa, em razão de irregularidades identificadas no âmbito dos Contratos n°s 62/2005, 63/2005, 67/2005, 68/2005, 70/2005 e 71/2005, firmados com as empresas Marelli Móveis para Escritório S.A. e Complemento Planejamento e Decorações Ltda., com a finalidade de adquirir mobília para a autarquia. Conforme se extrai dos autos, as contratações tratadas neste processo são decorrentes da adesão da Funasa à ata de registro de preços n° 20/2005, previamente realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Somados, os ajustes perfazem o total de R\$ 2.903.191,13.

2. Como resultado de apuração empreendida no bojo do Processo Administrativo Disciplinar n° 25100.031.555/2007-81, a Funasa identificou a ocorrência das seguintes falhas na execução dos pactos retro mencionados:

i) indícios de superfaturamento decorrente de preços acima dos valores praticados no mercado, no total de R\$ 930.342,33 (data-base abril de 2006);

ii) prejuízo de R\$ 17.908,02 causado pelo custeio de diárias e passagens para empregado terceirizado da Funasa, que viajou a regionais da entidade com o objetivo de persuadir outras coordenações a aderirem à ata de registro de preços n° 20/2005 do MDS;

iii) ausência de projetos e planejamento prévio à aquisição dos móveis, que resultou no armazenamento de diversas peças não utilizadas em almoxarifado;

iv) inexistência de pesquisa de preços prévia para demonstrar as vantagens de se aderir à ata do MDS.

3. No âmbito deste TCU, foram empreendidas as citações de Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, da Empresa Marelli Móveis para Escritório S.A. e dos sócios

da Complemento Planejamento e Decorações Ltda., haja vista a constatação da baixa do registro dessa entidade.

4. Devidamente notificados, os responsáveis contestam, em síntese, a metodologia adotada pela Funasa para calcular o superfaturamento, porquanto defendem que os produtos objeto dos ajustes em apreço foram comparados a outros de características diferentes, o que tornaria inválido o débito calculado pelo controle interno.

5. Ao examinar o feito, a SecexSaúde concluiu assistir razão às alegações trazidas pelos defendentes e propôs afastar o débito causado por superfaturamento, por considerar não ser possível aferir se houve ou não prejuízo nas contratações vertentes. No que concerne às despesas irregulares com passagens e diárias, a secretaria também opinou pela impossibilidade de se imputar débito, uma vez que não identificou indícios de que o responsável tenha se beneficiado pessoalmente desses pagamentos. Assim, e tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, alvitrou proposta para julgar regulares com ressalvas as presentes contas.

II

6. Inicialmente, considero relevante registrar que os elementos constantes dos autos apontam para a ocorrência de diversas irregularidades graves na celebração dos Contratos n.ºs 62/2005, 63/2005, 67/2005, 68/2005, 70/2005 e 71/2005. Como exemplo, menciono a falta de planejamento e definição das reais necessidades da Funasa antes da aquisição dos móveis, o que acarretou a compra de quantitativos elevados de produtos que sequer couberam no espaço físico disponível; a inobservância do princípio da impessoalidade, já que é nítido o favorecimento dado às empresas envolvidas nas aquisições; e a falta de preocupação com a vantagem da Administração Pública ao celebrar tais ajustes, pois, como se viu, não foi feita qualquer pesquisa de preços previamente às contratações.

7. A meu ver, tais fatos, ainda que considerados isoladamente, já ensejariam a aplicação de sanções por este TCU, uma vez que caracterizam verdadeiro descaso e negligência com o trato da coisa pública. A despeito disso, é forçoso reconhecer que já se operou a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, pois os fatos remontam ao ano de 2005 e a autorização para realização de citações e audiências apenas foi proferida em março de 2016 (peça 20), de forma que perfilho o entendimento de não ser oportuna a realização de audiências neste momento processual.

8. Passando para os indícios de dano ao erário, divirjo da secretaria instrutora unicamente no que diz respeito ao débito decorrente de despesas irregulares com diárias e passagens. Conforme se extrai dos autos, tais viagens foram realizadas com o objetivo de promover, estimular e persuadir outras coordenações da Funasa a aderirem à ata de registro de preços n.º 20/2005 do MDS, o que demonstra a atuação do responsável com a finalidade de beneficiar indevidamente as empresas Marelli Móveis e Complemento Planejamento e Decorações às expensas do erário. Em vista disso, e por considerar inexistir interesse público nas viagens realizadas, penso ser adequada a imputação de débito ao Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, para que restitua aos cofres da Funasa os valores dependidos indevidamente.

9. Finalmente, no que se refere ao indício de superfaturamento apontado no âmbito das contratações, concordo com as conclusões da SecexSaúde. Ao cotejar a descrição dos itens adotados como paradigma e aqueles comprados pela Funasa, verifiquei existirem relevantes diferenças nas características dos produtos, motivo pelo qual anuo à tese de não haver nos autos meios suficientes para se calcular com segurança o preço de mercado para os móveis adquiridos.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se favorável ao julgamento irregular das contas de Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, à sua condenação ao ressarcimento de débito decorrente de despesas irregulares com diárias e passagens no valor de R\$ 17.908,02 e ao julgamento regular com ressalvas das contas dos demais responsáveis arrolados nestes autos. Deixo, contudo, de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte”.

É o relatório.