

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do recurso de reconsideração interposto por Carlo Busatto Júnior, ex-prefeito municipal de Mangaratiba/RJ, contra o acórdão 2.967/2015-2ª Câmara, relatado pelo ministro Augusto Nardes e mantido pelo acórdão 2.012/2017-2ª Câmara.

2. A deliberação atacada, entre outros pontos, julgou irregulares as contas especiais do recorrente, condenou-o ao pagamento de R\$ 208.826,10, acrescidos de encargos legais a partir de 28/3/2012, e aplicou-lhe multa de R\$ 25.000,00.

3. O posicionamento uniforme da Secretaria de Recursos - Serur e do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, que adoto como razões de decidir, foi pela denegação de provimento ao apelo.

4. Ao destacar os motivos mais relevantes que me conduzem a essa conclusão, inicio com breve histórico destes autos extraído da instrução da Serur:

“2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial no âmbito da ‘Operação Sanguessuga’, procedimento deflagrado pela Polícia Federal para investigar fraudes em licitações e superfaturamentos nas aquisições de ambulâncias, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde por meio do Convênio 88/2000 (peça 1, p. 39-46, TC 006.721/2012-5), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a Prefeitura Municipal de Mangaratiba/RJ, que tinha como objeto dar apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde. O valor total conveniado foi de R\$ 105.000,00, sendo o montante de R\$ 84.000,00 transferido ao conveniente em uma única parcela em 18/01/2001, e tendo sido exigida uma contrapartida no valor de R\$ 21.000,00.

2.1. O objeto do Convênio 88/2000 foi alvo de Inspeção Especial realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ na Prefeitura Municipal de Mangaratiba/RJ (peça 7, do TC 016.637/2010-0), cujo objetivo foi verificar a regularidade de procedimentos licitatórios na modalidade Tomada de Preços.

2.2. Foram ainda alvo da referida inspeção os procedimentos licitatórios na modalidade Tomada de Preços 22/2001, 21/2001, 18/2002 e 02/2003, os quais utilizaram, respectivamente, recursos dos convênios 131/2001; 124/2001; 871/2001; 1166/2002; 1168/2002; 886/2002; 1949/2002, celebrados pela União, por intermédio do Ministério da Saúde, com o Município de Mangaratiba/RJ.

2.3. A documentação encaminhada pelo TCE foi autuada no TCU como Representação (TC 000.088/2008-5) e, posteriormente, apensada ao TC 008.354/2010-3, que trata de Tomada de Contas Especial instaurada com base em relatório de fiscalização encaminhado pelo Denasus/CGU, no âmbito da Operação Sanguessuga, em razão de irregularidades na aquisição da UMS objeto do Convênio 124/2001.

2.4. Registra-se, ainda, que, além do TC 006.721/2012-5 (resultante da conversão do TC 016.637/2010-0) ora em exame, tramitam no TCU outros processos de Representação e de Tomada de Contas Especial (TCE) envolvendo o responsável em tela, autuados no âmbito da Operação Sanguessuga e relativos aos demais convênios celebrados pelo Município de Mangaratiba/RJ e o Ministério da Saúde para aquisição de ambulâncias, conforme quadro consolidado a seguir:

TC	TIPO	CONVÊNIO	SIAFI	LICITAÇÃO	Licitante Vencedora
016.638/2010-7	Representação	131/2001	417904	TP 21/2001	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
008.354/2010-3	TCE	124/2001	418627	TP 22/2001	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
016.635/2010-8	Representação	871/2001	430294	TP 18/2002	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
016.633/2010-5	Representação	1166/2002	455957	TP 02/2003	Klass Comércio e Representações Ltda.
016.640/2010-1	Representação	1168/2002	455958		
016.634/2010-1	Representação	886/2002	455959		
016.636/2010-4	Representação	1949/2002	456805		

2.5. Analisados os documentos integrantes da prestação de contas, e após vistoria *in loco* realizada no âmbito da Auditoria CGU/Denasus 4918 (peça 1, p. 8-21, TC 016.637/2010-0), constatou-se a ausência de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos federais utilizados e o veículo adquirido por força do Convênio 88/2000.

2.6. Foi efetuada a citação solidária dos responsáveis Sr. Carlo Busatto Júnior, então prefeito de Mangaratiba/RJ, da Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (peça 7), e do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, administrador de fato da Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (peça 8).

2.7. A citação do Sr. Carlo Busatto Júnior, então prefeito do Município de Mangaratiba, teve por fundamento a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos diante da quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, mediante o Convênio 88/2000, e a UMS vistoriada pela equipe de fiscalização Denasus/CGU (Modelo Sprinter 312 Furgão Longo Diesel, Chassi 8AC6903311A551455), em razão das seguintes constatações:

a) A Nota fiscal 194, emitida pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. como sendo referente ao fornecimento do veículo objeto do convênio, não contém nºs de chassi, placa ou Renavam do veículo;

b) Embora a mencionada nota fiscal seja datada de 25/5/2001, consta dos autos que o veículo apresentado à equipe de fiscalização somente foi adquirido pela Santa Maria em 3/8/2001, corroborando a tese da impossibilidade de comprovação do nexo de causalidade;

c) Inexistência na nota fiscal de atesto de recebimento do veículo pela prefeitura municipal. Tal irregularidade acarreta a conclusão de que a empresa acabou por receber recursos do Convênio 88/2000 sem haver nenhum documento que comprove ter de fato ocorrido o fornecimento dos bens;

d) A referida nota fiscal não se encontra devidamente identificada com o número do convênio.

2.8. A citação da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e de seu Administrador de Fato, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, decorreu do fato de que a empresa recebera a totalidade dos recursos federais repassados sem que tenha sido demonstrada a efetiva entrega do veículo discriminado na Nota fiscal 194, emitida pela empresa em 25/5/2001, à Prefeitura Municipal de Mangaratiba, em virtude das evidências acima relatadas.

2.9. Além disso, os responsáveis foram alertados de que, ainda que lograssem êxito em comprovar o nexo de causalidade entre os recursos do Convênio 88/2000 e o objeto da TP 02/2001, deveriam apresentar alegações de defesa quanto ao superfaturamento indicado a seguir, apurado na aquisição do veículo, utilizando-se de recursos recebidos por força desse convênio, firmado entre o Ministério da Saúde e o Município de Mangaratiba. Os responsáveis foram esclarecidos de que a metodologia adotada para o cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento encontrava-se disponível para consulta no portal do TCU:

(...)

2.10. Adicionalmente, foi ouvido em audiência o responsável Sr. Carlo Busatto Júnior, para apresentar razões de justificativa acerca das irregularidades mencionadas no Relatório precedente referentes à sua gestão no âmbito do Convênio ora em análise:

a) Ausência de pesquisa de preços ou de outros procedimentos que permitissem à administração verificar a conformidade das propostas ofertadas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente.

b) Homologação e Adjudicação da Tomada de Preços 2/2001, em 19/3/2001, com indícios de simulação de procedimento licitatório com vista ao direcionamento da aquisição para a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., em razão das seguintes constatações:

b.1) o Edital da TP 02/2001 indica a marca do bem a ser adquirido;

b.2) ausência de publicação do resumo do edital no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação no estado, prejudicando a publicidade do certame e a participação de um maior número de licitantes;

b.3) inexistência de exame prévio e aprovação pela assessoria jurídica da administração das minutas do edital da licitação e do contrato;

b.4) ausência de comprovantes de retirada do edital;

b.5) ausência de assinatura do representante da empresa na ata de julgamento.

c) Irregularidade: Ausência de formalização de contrato, obrigatório nos casos de Tomada de Preços.

d) Irregularidade: Liquidação irregular da despesa, considerando o pagamento no valor de R\$ 52.500,00, em 18/6/2001, em data anterior, portanto, à da suposta entrega do veículo adquirido junto à

empresa Santa Maria, considerando que o veículo entregue ao Município de Mangaratiba somente foi faturado junto à concessionária (Daimler Chrysler do Brasil Ltda.) em 3/8/2001. Além disso, não consta da cópia da nota fiscal apresentada o atesto do agente recebedor.”

5. As alegações recursais são, em suma, de que: (i) a prestação de contas do convênio teria sido aprovada pelo Ministério da Saúde; (ii) as irregularidades apontadas nestes autos seriam de natureza formal e não teriam acarretado prejuízo ao erário; e (iii) o recorrente teria agido de boa-fé.
6. Após exame de tais alegações por parte da Secretaria de Recursos - Serur, o recorrente ingressou com novos documentos, cujo reexame pela unidade determinei, ante ponderação do Ministério Público.
7. Esses novos documentos dizem respeito ao acórdão 5.239/2017-1ª Câmara, que, segundo o recorrente, teria demonstrado indefinição quanto ao montante de débito a ser imputado, com o consequente julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva.
8. No tocante ao mérito, todas as alegações recursais foram devidamente refutadas pelos argumentos consignados no relatório que antecedeu este voto, os quais incorporo às minhas razões de decidir.
9. Não há como acolher o argumento de que a prestação de contas teria sido aprovada pelo Ministério da Saúde, uma vez que o posicionamento do repassador não vincula a atuação deste Tribunal de Contas.
10. O recorrente se baseou, para tanto, no Parecer GESCON 3592/2002, em que se examinaram basicamente aspectos formais e contábeis da prestação de contas, tais como: (i) correspondência entre as despesas apresentadas e o plano de trabalho aprovado; (ii) compatibilidade entre as despesas e o elemento de despesa do repasse; (iii) correção dos somatórios; (iv) compatibilidade entre o valor total dos pagamentos e o constante da relação de pagamentos; (v) compatibilidade entre os valores licitados e as modalidades utilizadas; entre outros.
11. O citado parecer ressaltou que: “Esclarecemos que este processo ficará sujeito ao desarquivamento para consultas ou exames posteriores, caso ocorra alguma necessidade pertinente”. Ou seja, em virtude de fato superveniente o posicionamento conclusivo sobre a prestação de contas poderá sofrer alteração.
12. Foi exatamente o que ocorreu nestes autos.
13. O objeto do convênio 88/2000 foi fiscalizado pela Controladoria-Geral da União e pelo Densus, quando se constatou a ausência de nexo entre os recursos federais utilizados e o veículo adquirido por força da referida avença. Ou seja, o conteúdo da prestação de contas apresentado pelo recorrente foi contraditado por informações colhidas *in loco*.
14. Referida ausência de nexo foi o fato gerador deste processo, sendo que, tanto na fase citatória quanto nesta fase recursal, o recorrente Carlo Busatto Júnior não juntou documentos capazes de ilidir as irregularidades a ele imputadas.
15. Melhor sorte não socorre o recorrente quando afirma que ditas irregularidades são de natureza formal e não acarretaram prejuízo aos cofres públicos.
16. O histórico que transcrevi anteriormente neste voto não deixa dúvidas sobre a gravidade das irregularidades praticadas pelo recorrente, lembrando que não mereceu crédito nem a nota fiscal apresentada para justificar a aquisição da Unidade Móvel de Saúde, emitida pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., administrada, de fato, por Luiz Antônio Trevisan Vedoin, ambos há muito conhecidos deste Tribunal em razão das inúmeras fraudes praticadas na aquisição de ambulâncias nos mesmos moldes observados nestes autos.
17. Dita nota fiscal, entre outras anomalias, não continha número de chassi, placa ou Renavam do veículo, foi datada de 25/5/2001, apesar de constar dos autos que o veículo apresentado à equipe de fiscalização da CGU/Densus somente foi adquirido pela empresa Santa Maria em 3/8/2001.

18. Tal fato, aliado a todos os outros verificados neste processo, definitivamente não se enquadra na categoria de falha formal sem dano ao erário.
19. A arguição de boa-fé deveria ser comprovada com a adoção de medidas que demonstrariam a correta conduta do gestor ao aplicar recursos públicos repassados via convênio.
20. Não foi o que ocorreu neste processo.
21. A ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e o bem adquirido, além de irregularidades na condução do processo licitatório para aquisição da ambulância, reforça a reprovabilidade da conduta do recorrente e a justa aplicação da sanção de multa do art. 57 da Lei Orgânica deste Tribunal.
22. Além disso, a avaliação da ocorrência, ou não, de boa-fé de responsáveis perante este Tribunal é realizada quando da resposta a citação, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992: “Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas”.
23. Por fim, a última manifestação da Serur examinou possível reflexo do acórdão 5.239/2017-1ª Câmara neste processo, conforme arguido pelo recorrente.
24. A Serur rechaçou tal pretensão, arrematando a matéria nos seguintes termos:
- “4.11. Observa-se que a documentação acostada a título de novos elementos não tem nenhuma relação com o caso concreto da presente Tomada de Contas Especial. Reitere-se ainda que, nos presentes autos, a existência de superfaturamento foi constatada após comparação entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens (peça 1, p. 19)
- (...)
- 4.16 Portanto, diferentemente do caso tratado no TC 017.286/2015-8, não há o que se falar de documentos encaminhados pelo recorrente e que, não obstante, teriam sido desconsiderados pelas análises realizadas. A simples transcrição do Acórdão 5239/2017 – 1ª Câmara não desconstitui nenhum dos fundamentos que conduziram à responsabilização do então prefeito municipal, principalmente o descumprimento de sua obrigação de demonstrar que os recursos federais por ele gerenciados foram integral e efetivamente utilizados no objeto do Convênio 88/2000.
- 4.17 Já havia sido consignado na instrução anterior que a citação de julgados de forma descontextualizada e desacompanhada da análise de sua fundamentação, sem se indicar de que forma os mesmos fariam com que o liame entre recursos e objeto conveniado pudesse ser considerado comprovado, revelava-se expediente que fragilizava a argumentação do recorrente, em vez de fortalecê-la. O recorrente, entretanto, reincide na referida estratégia ao acostar decisão proferida por esta Corte cujo elemento em comum é apenas o responsável pela aplicação dos recursos.”
25. Em conclusão, o recurso de reconsideração apresentado por Carlo Busatto Júnior, além de não trazer argumentos e documentos com força suficiente para descaracterizar as irregularidades apontadas nestes autos, reforça o acerto da condenação deste Tribunal.
- Ante o exposto, acolho os pareceres convergentes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU e VOTO por que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2018.

ANA ARRAES
Relatora