

TC 032.643/2013-6

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Nhamundá/AM.

Recorrente: Mário José Chagas Paulain (CPF: 043.609.312-04).

Interessado(s): Fundo Nacional de Saúde (CNPJ 00.530.493/0001-71).

Advogado: Antônio das Chagas Ferreira Batista (OAB/AM 4177) e outros (peça 101).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: TCE. Originada de fiscalização realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus). Débito em razão da não comprovação da aplicação dos recursos federais no objeto dos Convites 46, 68, 73, 75, 78/2006. Irregularidade das contas. Débito e multa. Recurso de reconsideração conhecido e provimento parcialmente. Recurso de revisão. Conhecido. Elementos suficientes para reduzir parte do débito e da multa. Provimento parcial.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Mário José Chagas Paulain, por meio do qual se insurge contra o Acórdão 1473/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, retificado, pelo Acórdão 4472/2017-TCU-2ª Câmara, Relator Aroldo Cedraz (peças 64 e 86, respectivamente).

1.1. A deliberação recorrida, após a retificação dos itens 9.2 e 9.3 pelo Acórdão 4472/2017-TCU-2ª Câmara, apresenta o seguinte teor, transcrevendo-se em destaque os itens objeto do presente recurso de revisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Mário José Chagas Paulain, ex-prefeito do Município de Nhamundá/AM, em razão da impugnação de despesas realizadas com recursos do Piso de Atenção Básica – PAB repassados ao município pelo FNS, no exercício de 2006, na modalidade fundo a fundo;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. afastar a responsabilidade do Município de Nhamundá/AM na presente tomada de contas especial;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Mário José Chagas Paulain, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e no art. 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento das quantias indicadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados desde as datas especificadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
11.138,80	16/8/2006
11.311,68	26/10/2006
8.807,40	13/11/2006
15.000,00	28/11/2006
15.000,00	19/12/2006

9.3. aplicar ao Sr. Mário José Chagas Paulain a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor.

9.4. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Mário José Chagas Paulain, ex-prefeito do Município de Nhamundá/AM, em razão da impugnação de despesas realizadas com recursos do Piso de Atenção Básica – PAB repassados, no exercício de 2006, pelo FNS ao município na modalidade fundo a fundo.

2.1 O débito que deu a origem a esta TCE foi apurado a partir de fiscalização realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), que identificou procedimentos licitatórios fictícios, para os quais não foram localizados os correspondentes processos de pagamento, bem como a realização de despesa incompatível com o objeto do PAB, consistente na construção de dois poços artesianos, destacando que, no caso das licitações, foram identificadas as seguintes falhas (peça 65, p. 1):

- a) ausência de certidões negativas de empresas participantes dos certames, salientando que algumas delas nunca tiveram certidão emitida;
- b) empresas com situação “inapta” e “inexistente de fato”;
- c) não identificação de alguns signatários de propostas que integravam os processos;
- d) divergência entre endereços constantes dos carimbos apostos às propostas e os constantes do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal;
- e) participação de empresas pertencentes a ramos de atividades estranhos aos objetos da licitação.

2.2 Acolhendo a proposta da então Secex/AM (peça 61) e do MPTCU (peça 63), o Relator *a quo*, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, propôs julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de débito e multa no valor de R\$ 30.000,00 ao recorrente, o que foi acolhido pelos demais Ministros da colenda 2ª Câmara, conforme o Acórdão vergastado (peças 64 e 65).

2.3 Irresignado, o recorrente interpôs recurso de reconsideração (peça 73). Acolhendo a proposta do MPTCU (peça 85), o Relator *a quo*, Ministro Aroldo Cedraz, manteve o julgamento pela irregularidade das contas, todavia, afastou parte do débito e reduziu para R\$ 20.000,00 o valor da multa aplicada, tendo sido acompanhado pelos demais ministros da colenda 2ª Câmara, conforme o Acórdão 4472/2017-TCU-2ª Câmara (peças 86 e 87).

2.4 Ainda irresignado, o recorrente interpôs o presente recurso de revisão (peças 102-107), que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade proposto nas instruções precedentes desta unidade instrutora (peças 110 e 111), ratificado pelo Ministra-Relatora Ana Arraes (peça 113), que concluiu pelo conhecimento do recurso de revisão acostado às peças 102-107, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeito suspensivo ao Acórdão 1473/2016-TCU-2ª Câmara.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto da presente exame responder se:

- i. as contas devem ser julgadas regulares e a multa afastada ou atenuada;

Da existência de débito

5. O Sr. Mário José Chagas Paulain (ex-prefeito) defende que as suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva e que a multa a ele imposta deve ser afastada ou atenuada.

5.1 Defende a tese acima com base nos seguintes argumentos:

a) Os recursos públicos federais teriam sido totalmente utilizados no custeio de ações de saúde básica do município de Nhamundá/AM e os documentos anexados ao recurso auxiliariam a elucidação dos fatos apontados (peça 102, p. 9);

b) Não teria sido comprovado qualquer desvio de recursos e a exigência da devolução de recursos efetivamente empregados constituiria enriquecimento ilícito do Estado (peça 102, p. 9);

c) O recorrente não teria nenhum poder de ingerência sobre as decisões tomadas pela comissão de licitação (peça 102, p. 9);

d) Conforme teria sido devidamente comprovado, o recorrente teria agido de boa-fé e teria obedecido de maneira geral as normas legais aplicáveis (peça 102, p. 11);

e) As ocorrências que ensejaram a aplicação de multa seriam de natureza formal e por isso a multa aplicada teria sido desproporcional e não razoável (peça 102, p. 13-14).

Análise

5.2 De início, importa salientar, como se verá adiante, que os documentos trazidos se prestam a sustentar uma redução do débito apurado, mas não a alteração do juízo das contas do responsável.

5.3 Nesse sentido, o responsável acostou as seguintes documentações: a) relatório complementar do serviço de auditoria (peça 103), extrato bancário (peça 105), documentação relativa ao Convite 46 (peça 104), ao Convite 75 (peça 106) e ao Convite 73 (peça 107).

5.4 As tabelas a seguir sintetizam as informações em relação aos Convites 46, 73 e 75/2006:

Convite 46/2006 (peça 104)

Pagamentos	Beneficiário	Documentação acostada	Análise	Conclusão
R\$ 6.073,20	M DO P.S. Randolpho	a) homologação do certame (p. 1);	Os comprovantes de entrada atestam o recebimento dos medicamentos e fazem referência aos mesmos valores empenhados, ao número correspondente de cada nota fiscal e ao mesmo destinatário dos recursos previsto na nota de empenho.	A documentação evidencia o nexo causal entre a execução financeira e a execução física da contratação. Portanto, propõe-se afastar o débito de R\$ 11.138,80
R\$ 5.065,60	M DO P.S. Randolpho	b) notas de empenho (NE) nos valores de R\$ 6.073,20 e R\$ 5.065,60 (p. 2 e 8); c) extrato bancário ilegível (p. 3 e 9); d) dois recibos nos mesmos montantes das NE; e) nota fiscal (NF) 32 e 2, nos mesmos montantes das NE (p. 6 e 13); e f) dois comprovantes de entrada no estoque dos bens, nos montantes das NE e fazendo referência à numeração das NF (p. 5 e 12).		

Convite 73/2006 (peça 107)

Pagamentos	Beneficiário	Documentação acostada	Análise	Conclusão
R\$ 15.000,00	A.R.G. Da Silva Comércio	a) homologação do certame (p. 1); b) NE no valor de R\$ 15.000,00 (p. 2 e 8); c) extrato bancário (p. 3); d) recibo ilegível (p. 4); e) comprovantes de entrada no estoque dos bens, no montante da NE e fazendo referência à numeração da NF (p. 5) f) NF 571 (p. 6); g) Cheque ilegível (p. 7).	O comprovante de entrada atesta o recebimento dos medicamentos e faz referência ao mesmo valor da NE, ao número correspondente da NF 571 e ao mesmo destinatário dos recursos previsto na NE.	A documentação evidencia o nexo causal entre a execução financeira e a execução física da contratação. Portanto, propõe-se afastar o débito de R\$ 15.000,00.

Convite 75/2006 (peça 106)

Pagamentos	Beneficiário	Documentação acostada	Análise	Conclusão
R\$ 6.208,70	M DO P.S. Randolpho	a) homologação do certame (p. 1);		
R\$ 2.598,70	M DO P.S. Randolpho	b) NE nos valores de R\$ 6.208,70 e R\$ 2.598,70 (p. 2 e 8); c) extrato bancário (p. 3); d); NF 3 e 4, nos mesmos valores das NE (p. 5 e 9); e) recibos nos mesmos valores das NE (peça 6 e 11); f) dois comprovantes de entrada no estoque dos bens, nos montantes das NE e das NF (p. 7-12).	Os comprovantes de entrada atestam o recebimento dos medicamentos e fazem referência aos mesmos valores empenhados, ao número correspondente de cada nota fiscal e ao mesmo destinatário dos recursos previsto na nota de empenho.	A documentação evidencia o nexo causal entre a execução financeira e a execução física da contratação. Portanto, propõe-se afastar o débito de R\$ 8.807,40.

5.5 Pelo exposto, a documentação acostada junto às peças 104, 106 e 107 evidenciam o nexo causal entre a execução financeira, comprovada por extratos bancários, recibos e notas fiscais, e a execução física, evidenciada a partir dos comprovantes de entrada da medicação adquirida nos estoques, de modo a atender o disposto no art. 63, §2º, III, da Lei 4320/1964 e a comprovar que tais bens foram efetivamente fruídos pela municipalidade.

5.6 Por essa razão, devem ser afastados o débito de R\$ 11.138,80 (ref. 8/2006), referente ao Convite 46/2006, de R\$ 8.807,40 (ref. 11/2006), referente ao Convite 75/2006, e de R\$ 15.000,00 (ref. 11/2006), referente ao Convite 73/2006.

5.6 Com relação aos Convites 68 e 78/2006, as demais documentações acostadas a estes autos (peças 103 e 105) não comprovam o nexo causal entre as saídas de caixa e a entrada dos bens adquiridos nos estoques, de modo que os débitos de R\$ 11.311,68 (ref. 10/2006) e R\$ 15.000,00 (ref. 12/2006) devem ser mantidos.

5.7 Passando para as demais alegações, deve ser rejeitada a alegação de que a recomposição do dano ao erário representaria enriquecimento sem causa do Estado (item “b”). Diante da não comprovação da aplicação dos recursos públicos no objeto dos Convites 68 e 78/2006, permanecem os referidos débitos, sendo descabida a alegação de enriquecimento sem causa da União. Pela mesma razão, as contas devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 16 da Lei 8.443/1992.

5.8 Quanto à alegação de que o responsável não teria poder de ingerência sobre as decisões da comissão de licitação (item “c”), a mesma não sustenta o afastamento da responsabilidade do recorrente. Isso porque o responsável, na condição de ex-prefeito, de fato, homologou (atestou a regularidade) dos convites em que foram apontadas as irregularidades.

5.8 Quanto à alegação de que o responsável teria agido de boa-fé (item “d”), cabe mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente dos responsáveis, mediante prova nos autos, o que inexistiu no presente caso (Acórdão 1894/2018-2ª Câmara, Acórdão 6356/2018-1ª Câmara e Acórdãos 88/2008, 1157/2008 e 2399/2014, todos do Plenário).

5.9 Por último, deve ser rejeitada a alegação de que as ocorrências teriam sido de natureza formal e que por isso a multa aplicada seria desproporcional (item “e”). A presente TCE foi instaurada em razão da identificação de procedimentos licitatórios fictícios e realmente não foi comprovada a aplicação dos recursos federais no objeto dos Convites 68 e 78/2006, o que afasta qualquer alegação de falha de natureza formal.

5.10 Todavia, o afastamento de parte do débito enseja a redução da multa imposta ao gestor, em razão de o seu critério legal (art. 57 da Lei. 8443/92) ser a proporcionalidade do dano ao erário, que, conforme a análise acima, deve ser reduzido.

5.11 Por todo o exposto, as alegações do responsável devem ser parcialmente acolhidas no sentido de reduzir o débito e a multa aplicada pela decisão vergastada.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos, o contexto normativo e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se que:

(i) o responsável logrou êxito em afastar parte do débito, ensejando a diminuição da multa aplicada, todavia não existe fundamento para alteração do mérito das contas (itens 5.).

6.1 Por todo o exposto, propõe-se conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Mário José Chagas Paulain e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para reduzir o débito e a multa aplicados pela decisão vergastada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92, submetem-se os autos à apreciação superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

a. conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Mário José Chagas Paulain e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para;

a.1 alterar a redação do item 9.2 do Acórdão 4472/2017-TCU-2ª Câmara para:

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Mário José Chagas Paulain, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e no art. 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento das quantias indicadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados desde as datas especificadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
11.311,68	26/10/2006
15.000,00	19/12/2006

a.2 reduzir a multa aplicada pelo item 9.3 do Acórdão 4472/2017-TCU-2ª Câmara;

b. cientificar a recorrente e os demais interessados do acórdão que vier a ser prolatado, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

Secretaria de Recursos, 2ª Diretoria,
7 de abril de 2020.

(Assinado Eletronicamente)
Ricardo Abdalla Lage
AUFC – Mat. 10177-0