TC 021.329/2007-4

Tipo de processo: tomada de contas especial (recursos de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde (CNPJ 00.530.493/0001-71) e Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária (CNPJ 51.642.288/0001-39)

Recorrentes: Eliane da Cruz Corrêa (CPF 199.307.428-75), Ana Olívia Mansolelli (CPF 050.827.798-18), Cláudia Brandão Gonçalves (CPF 024.901.317-70), Sabrina Mosca Silva (CPF 292.247.318-05) e João Elias de Moura Cordeiro (CPF 244.645.701-00).

Advogado: Bruno Martins de Oliveira (OAB/SP 294.011), procuração à peça 82.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio para aquisição de unidade móvel de saúde. Irregularidades na licitação, embora não constatado superfaturamento. Contas irregulares e multa. Falhas nas fases de aprovação e de reformulação do plano de trabalho. Multas. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Alegações que não elidem as irregularidades. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Eliane da Cruz Corrêa (peça 81), Ana Olívia Mansolelli (peça 99), Cláudia Brandão Gonçalves (peça 97), Sabrina Mosca Silva (peça 96) e João Elias de Moura Cordeiro (peça 91) contra o Acórdão 3.663/2012-TCU-2ª Câmara (peça 11, p. 74-75), prolatado nestes autos de tomada de contas especial, que versa sobre irregularidades no Convênio 4.185/2004 (peça 1, p. 27-35), firmado entre a Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária (MAAC) e o Ministério da Saúde, com o objetivo de dar apoio financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

HISTÓRICO

2. O Convênio 4.185/2004 está relacionado à Operação Sanguessuga, deflagrada pela Polícia Federal para investigar esquema de desvio de recursos federais por meio de superfaturamento na compra de ambulâncias (peça 8, p. 24).

3. A Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária firmou ao menos 5 convênios com o Ministério da Saúde para a aquisição de unidades móveis de saúde (peça 4, p. 5), recebendo, ao todo, R$ 2.840.000,00, dos quais R$ 2.394.000,00 estão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

relacionados a convênios em exame neste Tribunal, no âmbito deste TC 021.329/2007-4 e dos TCs 021.336/2007-9, 021.332/2007-0 e 020.292/2007-8 (peça 11, p. 69).

4. No presente processo, foi verificada a ocorrência de irregularidades nas fases de aprovação e reformulação do plano de trabalho e de execução do convênio, não se apurando, entretanto, prejuízo ao erário.

5. Após o regular desenvolvimento do processo, foi proferido o Acórdão 3.663/2012-TCU-2ª Câmara, transcrito parcialmente a seguir:

> 9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Srª Eliane da Cruz Corrêa e aplicar a multa prevista no art. 58, inciso I, da referida Lei Orgânica, no valor individual de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-se-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea **a**, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos encargos legais devidos a contar da data deste acórdão, caso não venha a ser paga dentro do prazo ora estipulado;
>
> 9.4. aplicar às Srªs Ana Olívia Mansolelli, Cláudia Brandão Gonçalves Silva e Sabrina Mosca Silva e aos Srᵉˢ João Elias de Moura Cordeiro e Nilo Brêtas Júnior a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor individual de R$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea **a**, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais devidos a contar da data deste acórdão, caso não venham a ser pagas dentro do prazo ora estipulado;
>
> 9.5. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:
>
> 9.5.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;
>
> 9.5.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

6. A multa aplicada à Sra. Eliane da Cruz Corrêa, então presidente da MAAC, com base no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, decorreu das seguintes irregularidades referentes à execução do convênio 4.185/2004 (ofício de audiência à peça 9, p. 22-23):

a) o procedimento licitatório tomada de preços 2/2005 foi instruído sem abertura de processo administrativo, sem a devida autuação, protocolização e numeração e sem autorização prévia (art. 38 da Lei 8.666/1993);

b) não consta do ato convocatório indicativo do orçamento estimado e pesquisa de preços, e verifica-se que as folhas não apresentam numeração sequencial (arts. 43, inciso IV, 15, inciso V, e 38 da Lei 8.666/1993);

c) as propostas, atas e certidões não estão rubricadas pelos licitantes e comissão licitatória, em desacordo com o art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993;

d) não constam do edital: identificação do processo, tipo de licitação (menor preço, técnica e preço etc.), número do edital, valor global, regime de execução, menção de que seria regido pela Lei 8.666/1993, sanções para o caso de inadimplemento, condições para participação na licitação e forma de apresentação das propostas, critério para julgamento (art. 40 da Lei 8.666/93);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

e) não foi constatado que o resumo de edital fora publicado em jornal diário de grande circulação, conforme determina o art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993;

f) os protocolos de entrega do ato convocatório, embora estejam com a data de emissão (5/5/2005) em forma digitada, não apresentam data de recebimento;

g) o edital foi direcionado às empresas Suprema Rio Com. de Equipamentos de Segurança Representações Ltda., NV Rio Comércio e Serviços Ltda. e Victoire Automóveis Ltda., pois já contemplava o nome dessas empresas;

h) a licitação foi realizada em 19/5/2005, antes que fosse aprovado o pedido de reformulação do projeto, o qual ocorreu somente em 12/8/2005;

i) a documentação relativa à habilitação limitou-se à Certidão Negativa de Débito – CND e aos Certificados de Regularidade do FGTS. A empresa Victoire Automóveis apresentou Guia de Recolhimento do FGTS, com autenticação mecânica da liquidação efetivada em 2/6/2005, ou seja, após a realização do "certame" (arts. 27, 28, 29, 31 e 43 da Lei 8.666/1993);

j) o documento chamado "Ata" não registrou a abertura dos envelopes, o que evidencia que as propostas foram apresentadas em aberto (§ 1º do art. 43 da Lei 8.666/93);

7. A aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 às Sras. Ana Olívia Mansolelli (parecerista técnica da Coordenação Geral de Investimentos em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde) e Cláudia Brandão Gonçalves Silva (Coordenadora Geral de Investimentos em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde) decorreu da seguinte irregularidade (ofícios de audiência à peça 9, p. 13 e 15): aprovação do Plano de Trabalho, por meio do Parecer 7330/04 - CGIS/DIPE/SE/MS, de 2/3/2005, sem o atendimento de exigências consignadas no parecer técnico anterior (Parecer 6.280/04), tais como: informações sobre as instituições de referência para onde seriam encaminhados os pacientes, sobre a operacionalização do veículo e sobre os tipos de procedimentos a serem realizados.

8. Já a Sra. Sabrina Mosca Silva (parecerista técnica da Coordenação Geral de Investimentos em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde) e os Sres. Nilo Brêtas Júnior (Assessor do Diretor de Investimentos e Projetos Estratégicos da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde) e João Elias de Moura Cordeiro (Chefe da Divisão de Análise e Controle de Projetos do Fundo Nacional de Saúde) foram sancionados com a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 em razão da seguinte irregularidade (ofícios de audiência à peça 9, p. 5, 17 e 25): aprovação da proposta de reformulação do Plano de Trabalho, com a exclusão do aparelho de rádio comunicação, suporte para soro e oxímetro de pulso, mantendo, entretanto, o mesmo valor de R$ 96.000,00 e com base apenas na justificativa de que "esse veículo atenderá melhor a necessidade da associação".

9. Inconformados com a condenação, cinco responsáveis interpuseram recursos de reconsideração, que serão analisados nesta instrução.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 92, 93, 106, 107 e 108), ratificados pelo Ministro-Relator José Jorge (despachos de peças 105 e 120), que concluíram pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5.2 do Acórdão 3.663/2012-TCU-2ª Câmara, porquanto preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

Recurso de reconsideração interposto por Eliane da Cruz Corrêa

Argumento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

11. Alega que obteve manifestação administrativa exarada pela Divisão de Convênios e Gestão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, quanto à normalidade e à juridicidade dos procedimentos afetos ao convênio, com apenas algumas ressalvas.

Análise

12. Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que este Tribunal não está vinculado aos entendimentos manifestados pelos órgãos de controle interno. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009–TCU-1ª Câmara, "O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União". Foram também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara e 383/2009-Plenário.

13. Em segundo lugar, a Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde, que procedeu, em março/2006, à fiscalização *in loco* da execução do convênio, constatou diversas irregularidades graves, destacando-se as seguintes (peça 2, p. 8-9):

> O processo não foi protocolado, as páginas não foram numeradas, não há pedido de compra emitido pela entidade, não existe o Ato de Criação da Comissão de Licitação, não houve publicação da licitação no Diário Oficial e em jornal de Circulação, na Ata não existe a assinatura dos participantes, na fase de habilitação das empresas só foram exigidos Certificado de Regularidade com o FGTS e com a Previdência, falta aviso do financeiro sobre disponibilidade dos recursos e não houve pré cotação de preços.
>
> (...)
>
> O veículo embora adquirido e adaptado de acordo, ainda não foi disponibilizado ao atendimento.
>
> (...)
>
> O veículo encontra-se localizado em local a céu aberto, sujeito a ação das intempéries e com a bateria descarregada.

14. Em terceiro lugar, deve-se ressaltar que, pouco após essa fiscalização (no período de 26/6 a 19/8/2006), o Departamento Nacional de Auditoria do SUS, do Ministério da Saúde, realizou auditoria neste e em outros convênios firmados pela MAAC para a compra de unidades móveis de saúde, apurando que todos eles estavam relacionados com o esquema de desvio de dinheiro público conhecido como "máfia dos sanguessugas" e apontando diversas e graves irregularidades desde a fase de assinatura dos convênios, passando pelas fases de aprovação e de reformulação do plano de trabalho, até a fase das licitações fraudulentas, destacando-se, ainda, o não atingimento dos objetivos dos convênios, uma vez que as unidades móveis de saúde não estavam sendo usadas a serviço do SUS (relatório à peça 4, p. 3, até peça 5, p. 44).

Argumento

15. Alega que em nenhum momento foi constatado que a recorrente obteve qualquer benefício econômico em função do convênio.

16. Aduz que sua responsabilização assentou-se tão somente na detenção da gestão administrativa da instituição convenente.

17. Alega que, ante a ausência de constatação de enriquecimento ilícito, mostra-se desarrazoado e desproporcional a manutenção da recorrente no rol de responsáveis. Cita o art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 9.784/1999.

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

18. A responsabilização por irregularidades na gestão de recursos públicos independe de o agente ter auferido ou não benefício econômico. Configurada prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, cabível é o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa (art. 16, III, "b", e art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992).

19. A Sra. Eliane da Cruz Corrêa, na condição de presidente da MAAC, entidade convenente, atuou como gestora de recursos públicos e tinha a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos geridos. Nesse sentido é o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário:

> 10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas.

20. A recorrente praticou atos de gestão ilegais e ilegítimos na condução da Tomada de Preços 2/2005 (descritos no item 6 desta instrução), contribuindo para a ocorrência de fraude à licitação. Ademais, não foi cumprido o objetivo pactuado, pois a unidade móvel de saúde não foi entregue a estabelecimento assistencial de saúde integrante do Sistema Único de Saúde, já que ficou em poder da própria MAAC, a qual não integra o SUS (peça 5, p. 26).

21. Ainda que a ONG tenha sido usada pela "máfia dos sanguessugas" para atender a interesses de determinados parlamentares, empresários e servidores públicos, a Sra. Eliane da Cruz Corrêa contribuiu decisivamente para o sucesso do esquema mafioso, ao passar, voluntariamente, ampla procuração ao Sr. Antônio Teixeira de Souza, assessor do deputado federal Gilberto Nascimento (peça 1, p. 14), para representá-la junto ao Ministério da Saúde, e ao ratificar as licitações falsas "montadas" por Alessandro Assis, fatos confessados pela responsável, consoante seguintes trechos de seu depoimento (peça 5, p. 30-31):

> - Esclarecimentos da Presidente da MAAC:
>
> "Quanto às ambulâncias e unidades investigadas, informo que meu ex-genro, o deputado estadual MARCELO BUENO, me disse que o deputado federal GILBERTO NASCIMENTO poderia fazer uma doação, através do Ministério da Saúde, de ambulâncias e unidades móveis, sem esclarecer quantas. Autorizamos que ele passasse o contato da MAAC para GILBERTO NASCIMENTO. Aí, GILBERTO telefonou para esclarecer que os deputados têm uma verba anual que podem destinar à saúde, e que precisavam de uma associação de utilidade pública federal para receber as unidades".
>
> "Aceitamos após consultar a diretoria e enviamos ao gabinete do deputado a documentação da associação (estatuto, ata de eleição, CNPJ, e número de inscrição como utilidade pública). O deputado ligou uma vez, e outras pessoas de seu gabinete começaram a ligar, até que aceitamos a proposta. O deputado Informou que a MAAC estava apta para encaminhar projetos ao Ministério da Saúde. Nesta ligação o deputado informou que viriam de seis a nove unidades para a MAAC destinar a quem quisesse e que o deputado JEFFERSON CAMPOS também estava procurando uma entidade para receber as unidades móveis".
>
> "Concordamos, e perguntamos como fazer o projeto, sendo que GILBERTO disse que não nos preocupasse com nada, que uma pessoa de confiança, chamada ANTONIO TEIXEIRA, faria tudo. Conversamos umas duas vezes com TEIXEIRA, sendo que este tinha mais contato com a funcionária da MAC, JACIRA GOES. Teixeira pegou uma Procuração passada em cartório, por meio da qual delegamos poderes a ANTONIO TEIXEIRA DE SOUZA para representar a Presidente da MAAC junto ao Ministério da Saúde".
>
> "Todos os projetos foram assinados pelo TEIXEIRA. A vice-presidente da MAAC compareceu no Ministério da Saúde em São Paulo para assinar os convênios. Após, TEIXEIRA voltou a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

> ligar, dizendo que a verba já estava liberada, e que viria uma pessoa à MAAC para trazer as licitações que já haviam sido feitas, e que a MAAC escolheria qual melhor empresa. A MAAC não tinha qualquer senha para consultar o projeto no site do Ministério da Saúde, só conseguiam ver que tinha um projeto aprovado, mas não conseguiam saber qual era o projeto. Nunca ouviu falar em MARCELO VALÉRIO SOUTO, que era a pessoa autorizada a fazer o acompanhamento do projeto".
>
> Veio então ALESSANDRO, como sendo do gabinete do Deputado Federal GILBERTO NASCIMENTO, com as três licitações, e a MAAC escolheu a de menor preço que era a da Suprema, e então ALESSANDRO trouxe a ata da licitação vencida pela SUPREMA para ser assinada pela Presidente da MAAC. ALESSANDRO às vezes usava os computadores da MAAC para fazer os documentos relativos às unidades móveis. ALESSANDRO apesar de constar como Coordenador de Projeto da MAAC, nunca ocupou este cargo, ou qualquer outro cargo na MAAC':
>
> "Nenhuma das empresas que participaram da licitação compareceu à sede da MAAC. Antes do gerente do banco informar que o dinheiro havia sido depositado na conta específica da MAAC, ANTONIO TEIXEIRA e ALESSANDRO ASSIS informavam que o dinheiro já estava em conta".

22. Desse modo, ainda que não comprovado o enriquecimento ilícito da recorrente, ela geriu os recursos conveniados e praticou atos de gestão ilegais e ilegítimos, devendo ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa.

Argumento

23. Aduz que a unidade móvel de saúde continua em uso até hoje, conforme dispõe memorando do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em São Paulo.

Análise

24. O fato de a unidade móvel de saúde estar atualmente em uso não descaracteriza as irregularidades ocorridas na condução da licitação.

25. Ademais, tal fato sequer afasta o descumprimento dos objetivos do convênio por parte da convenente, haja vista que a entrega do veículo a uma prefeitura municipal (Prefeitura Municipal de Rubiácea/SP) só foi possível após sua apreensão no bojo da "Operação Sanguessuga" (peça 7, p. 45-47), ocorrendo mais de um ano após o fim da vigência do convênio, por força de decisão judicial, consoante auto de entrega e depósito datado de 7/8/2007 (peça, 7, p. 50).

Argumento

26. Alega que não foi observado o princípio da isonomia, pois não foi estendida à recorrente a decisão que excluiu do rol de responsáveis os agentes públicos José Menezes Neto, Antônio Wilson Botelho de Sousa e Ivanildo de Oliveira Martins, que exerceram funções de supervisão e controle sobre os conteúdos dos pareceres técnicos emitidos para fins de aprovação e reformulação do plano de trabalho.

Análise

27. O princípio da isonomia visa a que se dê tratamento igual aos iguais. No caso dos autos, a situação da recorrente é bastante diferente da situação dos agentes públicos mencionados, visto que, ao contrário destes, aquela foi quem administrou os recursos do convênio, praticando irregularidades na condução do processo licitatório. Foi a recorrente que compactuou com a licitação fraudulenta, assinando a ata da tomada de preços que resultou na contratação direcionada da empresa Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança Representações Ltda. (peça 3, p. 37), pertencente ao Grupo Planan, da família Vedoin, bem como homologando o certame (peça 3, p. 34).

28. Desse modo, não há que se falar em ofensa ao princípio da isonomia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

Argumento

29. Aduz que houve erro material na apuração do débito, porquanto não se atentou à informação emanada da 7ª Secex, descrita no item 7 do relatório do acórdão recorrido.

Análise

30. Como não houve imputação de débito, não há que se falar em erro material na sua apuração. Ademais, o julgamento deste processo está em sintonia com as informações contidas nos itens 7, 8 e 9 do relatório do acórdão recorrido, transcritos a seguir (peça 11, p. 29-30):

> 7. O exame preliminar efetuado pela Secex/7 (fls. 391/7-v, vol. 1) concluiu pela inexistência de dano ao Erário, eis que não houve superfaturamento na aquisição da unidade móvel de saúde objeto do convênio 4.185/2004, ao que se soma o fato de que o Ministério da Saúde, juntamente com a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, após a deflagração da Operação Sanguessuga, realizou seleção de municípios para receber unidade móvel, considerando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e a população do município beneficiado (fls. 346/8, vol. 1).
>
> 8. Por outro lado, a Secex/7 apontou possíveis irregularidades nas fases de aprovação, celebração e reformulação do convênio 4.185/2004 que resultaram na audiência de diversos servidores do MS e do FNS. (...)
>
> 9. Também foi promovida a audiência da Srª Eliane da Cruz Corrêa, haja vista a existência de indícios de fraude na tomada de preços 02/2005, levada a termo no âmbito do convênio 4.185/2004 para a execução do objeto desta avença.

31. Com efeito, embora não tenha sido constatado dano ao erário, foram constatados diversos indícios de fraude na tomada de preços 2/2005, os quais motivaram a audiência da recorrente, e ao final, sua condenação.

Argumento

32. Alega que, sob a ótica da isonomia, deveria ser concedida à recorrente a mesma isenção de multa destinada aos agentes públicos Antônio Alves de Souza e José Menezes Neto, para se evitar o *bis in idem* decorrente da aplicação de multas em processos administrativos que detêm situações análogas.

Análise

33. O Sr. Antônio Alves de Souza, Secretário-Executivo do Ministério da Saúde à época dos fatos, foi ouvido nestes autos em razão da assinatura de convênio com pessoa jurídica de direito privado que não tem atuação na área de saúde e antes mesmo da análise técnica do projeto (peça 9, p. 11). Referido responsável deixou de ser apenado neste processo em razão de já ter sido multado, no TC 018.701/2004-9 (auditoria no Ministério da Saúde – Acórdão 1.147/2011-TCU-Plenário), por graves infrações a normas legais relacionadas à celebração e à análise das prestações de contas dos convênios que fizeram parte da Operação Sanguessuga. Assim, tendo em vista que tal responsável já havia sido condenado pelo TCU a pagar multa de R$ 8.000,00 por irregularidades generalizadas e de natureza sistêmica relacionadas a convênios investigados pela Operação Sanguessuga, o Ministro-Relator *a quo* entendeu ser desnecessária nova apenação nestes autos (peça 11, p. 72-73).

34. Diversa é a situação da recorrente, pois os processos de sua responsabilidade que tramitam nesta Corte, citados no item 3 desta instrução, versaram sobre situações específicas e individualizadas, não tendo a recorrente, em nenhum desses processos, sido multada por irregularidades de caráter generalizado e sistêmico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

35. Também não há que se falar em *bis in idem*, uma vez que cada tomada de contas especial tratou de um convênio distinto e, para cada convênio, houve uma licitação distinta homologada pela recorrente, não tendo ocorrido aplicação de mais de uma sanção pelo mesmo fato.

36. Portanto, não ocorreu violação aos princípios da isonomia e do *non bis in idem*.

Argumento

37. Pugna pela redução da multa, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como em atenção ao princípio da isonomia, haja vista ter sido aplicada à recorrente multa de R$ 10.000,00, e, aos demais responsáveis, multa de R$ 3.000,00.

Análise

38. Cabe esclarecer que a multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992 deve ficar entre 5 e 100% do valor previsto no *caput* do referido artigo, que, em 2012, está em R$ 41.528,52 (art. 268, I, do Regimento Interno do TCU). Assim, a multa fixada à recorrente, no valor de R$ 10.000,00, corresponde a 24,08% do valor máximo legal, encontrando-se razoável e proporcional às graves irregularidades praticadas, descritas no item 6 desta instrução.

39. As irregularidades imputadas à recorrente estão relacionadas à fraude na licitação, sendo mais graves que as irregularidades atribuídas aos servidores do Ministério da Saúde, de modo que justificam a aplicação de multa em patamar superior, até porque a recorrente, ao contrário daqueles responsáveis, foi quem geriu os recursos pactuados por meio do Convênio 4.185/2004. Não se vislumbra, pois, ofensa ao princípio da isonomia.

40. Ante todo o exposto, deve se negado provimento ao presente recurso de reconsideração.

Recurso de reconsideração interposto por Ana Olívia Mansolelli

Argumento

41. Alega que exercia atividades como consultora, procedendo à análise técnica e econômica das propostas apresentadas no plano de trabalho, partindo do pressuposto dos princípios da presunção de legitimidade e da fé pública, de modo que se presumiam válidas e eficazes, não podendo ser recusadas pelo servidor, de acordo com o art. 117, III, da Lei 8.112/1990.

42. Aduz que a orientação era adotar os procedimentos disciplinados no Manual de Rotinas e Procedimentos Internos – 2003, do Ministério da Saúde. Afirma que não fazia parecer de mérito, apenas orientava no que tange às análises de equipamentos, materiais permanentes e unidades móveis de saúde. Alega ser aplicável ao caso o jargão popular "manda quem pode e obedece quem tem juízo".

43. Aduz que, posteriormente, em 2007, o Ministério da Saúde publicou novo Manual, com a observação de que ele não inclui orientações relativas aos procedimentos de análise de mérito, sob responsabilidade das áreas finalísticas.

44. Argumenta que, nos processos que chegavam para serem analisados, já constava parecer técnico com a situação "favorável", além de ter o objeto como "aprovado conforme determinação superior", conforme descrito no Relatório de Pré-Projeto 516422880001000-02. Alega que as análises relativas ao anexo VIII, o qual diz respeito ao mérito, restringiam-se à conferência do preenchimento de acordo com o referido Manual, até porque o próprio plano de trabalho já constava como "aprovado" pelo Ministério da Saúde.

45. Assevera que a situação na ocasião era "insalubre", pois existiam vários processos para serem analisados, de modo que os pareceristas eram "empurrados" a fazer conforme determinavam as instâncias superiores e o referido Manual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

46. Afirma que, na tentativa de contribuir com o processo de trabalho na coordenação, à época, foi apresentado um relatório com o objetivo de possibilitar um diagnóstico situacional do fluxo de trabalho na área técnica de equipamentos, o qual foi encaminhado para a Diretoria e a Coordenação da época, não se tendo, porém, informação dos procedimentos que foram adotados. Alega que esse relatório foi juntado ao processo 0000463-84.2009.4.03.6117, em trâmite na 1ª Vara Federal de Jaú/SP, tendo sido visto com bons olhos por aquele juízo em audiência.

47. Sustenta que o referido relatório demonstrava o *animus* de querer mudar ou melhorar o que estava errado, porém, a inércia daqueles que podiam fazer algo e não o fizeram levam ao constrangimento da recorrente de estar respondendo por algo que não deu causa.

48. Aduz que, quanto ao quesito do vínculo empregatício, referente à cópia do contrato dos profissionais que iram atuar na unidade móvel de saúde, os normativos aplicáveis, inclusive as Normas de Cooperação Técnica e Financeira de Programas e Projetos mediante Celebração de Convênios e Instrumentos Congêneres do Ministério da Saúde, são silentes quanto a essa exigibilidade e não há informações acerca do assunto em nenhuma das fases do convênio em questão.

49. Requer o provimento do recurso, para que seja reconhecida sua ilegitimidade passiva.

Análise

50. A responsabilidade da recorrente foi devidamente caracterizada no voto condutor do acórdão recorrido, cabendo, aqui, reiterar a seguinte análise empreendida pelo Ministro-Relator *a quo* (peça 11, p. 72):

> 24. Quanto à aprovação do plano de trabalho afeto ao convênio 4.185/2004 (Parecer 7.330/2004, fl. 20 do v.p.) sem o atendimento de exigências consignadas no pronunciamento técnico anterior (Parecer 6.280/2004, fls. 15/6 daquele mesmo volume), assiste razão à Secex/4 ao rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela parecerista, Srª Ana Olívia Mansolelli, e pela Coordenadora-Geral de Investimentos em Saúde, Srª Cláudia Brandão Gonçalves Silva.
>
> 25. Com efeito, a Srª Ana Olívia Mansolelli, signatária do Parecer 7.330/2004, considerou adequado tecnicamente o plano de trabalho atinente ao convênio 4.185/2004, mesmo não tendo sido apresentadas a contento informações exigidas no parecer anterior, de número 6.280/2004, relacionadas à área de atuação da unidade móvel de saúde, às instituições de referência para onde seriam encaminhados os pacientes, à operacionalização do veículo e aos tipos de procedimentos a serem realizados.
>
> 26. Nessas circunstâncias, deve a parecerista ser apenada com multa, o mesmo podendo ser dito em relação à Srª Cláudia Brandão Gonçalves Silva, visto que, na condição de Coordenadora Geral de Investimentos em Saúde, subordinada à Diretoria de Investimento e Projetos Estratégicos da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, deve responder pela irregularidade consumada sob sua supervisão.

51. Verifica-se da leitura do trecho transcrito acima que a recorrente foi negligente na elaboração do Parecer 7.330/04-CGIS/DIPE/SE/MS (peça 2, p. 22), datado de 2/3/2005, que apreciou os anexos VIII e IX do plano de trabalho do convênio.

52. No referido parecer, a recorrente concluiu "que foram atendidas todas as solicitações contidas nos anexos VIII e IX do projeto" e indicou o pleito "como adequado tecnicamente", não obstante a MAAC não tivesse prestado, a contento, as informações requeridas no parecer anterior da CGIS (Parecer 6.280/04, de 20/1/2005 – peça 1, p. 17-18).

53. Com efeito, no Parecer 6.280, a enfermeira Elizete Shizuka Tateiwa consignou que, para que pudesse emitir parecer conclusivo quanto ao pleito de aquisição de UMS, a convenente deveria (peça 1, p. 17):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

Justificar a aquisição desta Unidade Móvel de Saúde. Qual será a área de atuação, em qual município/bairro, instituições de referência (onde serão encaminhados os pacientes) e como será a operacionalização do veículo.

ANEXO VIII : PROPOSTA ASSISTENCIAL

• Enviar este preenchido de forma completa, descrever no campo 12 as ações/atividades previstas — a finalidade da utilização da Unidade Móvel não condiz com o tipo de veículo solicitado. Obs: Preencher inclusive os itens 09, 09.1, 09.2 e 09.3. São realizados 500 procedimentos, que tipo de procedimentos, esclarecer no item 11.1.

• Enviar também, uma cópia do contrato de vinculo empregatício dos profissionais que irão atuar na Unidade Móvel de Saúde.

ANEXO IX: PROPOSTA DE AQUISIÇÃO (este anexo deverá conter os dados do veículo)

Informamos que o veículo do tipo "ambulância de Suporte Básico" deverá estar de acordo com a PORTARIA 2048/2002.

(...)

54. O conteúdo do Parecer 6.280 foi comunicado à MAAC (peça 1, p. 16), que, em resposta, apresentou o ofício de peça 1, p. 19, bem como os novos anexos VIII (Proposta Assistencial para Estabelecimento Assistencial de Saúde) e IX (Proposta de Aquisição de Equipamentos e Material Permanente por Ambiente e Unidade Móvel de Saúde) do plano de trabalho (peça 1, p. 20-21).

55. No ofício de peça 1, p. 19, a MAAC informou que (grifou-se):

(...) devido ao processo Eleitoral do exercício de 2004, considerando a mudança na gestão municipal, os Deputados Gilberto Nascimento e Jéferson Campos destinaram as suas Emendas consignadas no Orçamento Geral da União no exercício de 2004, para o Movimento Alpha de Ação Comunitária, para que a Entidade após receber os recursos e adquirido as Unidades Móveis, pudesse fazer Termo de Comodato com os Municípios da base eleitoral dos Deputados.

Considerando o tempo dos tramite legais para liberação dos recursos, a preocupação dos Parlamentares foi de que quando isso acontecesse os Prefeitos poderiam não ser os mesmos, teria problemas referente à assinatura de documentos, inviabilizando a conclusão do processo para liberação dos Convênios, ficando a população prejudicada com tudo isso.

Neste sentido, estamos encaminhando os anexos IX e VIII com os nomes das Prefeituras que serão contempladas com as Unidades Móveis.

56. Nos novos anexos VIII e IX apresentados pela MAAC, verifica-se o seguinte (peça 1, p. 20-21):

a) não houve mudança do EAS (estabelecimento assistencial de saúde), que permaneceu sendo a própria MAAC (conforme CNPJ informado no campo "4" do anexo VIII), apenas especificando-se a unidade da MAAC (Núcleo Abrigo Cristão/Cubatão);

b) não houve mudança nem detalhamento da área de abrangência do EAS, que permaneceu sendo os municípios de Cubatão, Guarujá e Santos, apenas mudando-se o quantitativo total de leitos nos municípios (de 40 leitos SUS, para 1.030 leitos SUS);

c) não houve descrição dos procedimentos que seriam realizados, permanecendo em branco o campo "11.1" do anexo VIII;

d) não houve indicação da instituição de referência para onde seriam levados os pacientes;

e) no campo "12" (ações/atividades previstas), excluiu-se apenas a menção ao estado do Amazonas, permanecendo a informação de que o veículo seria usado para "atendimento médico-odontológico", o que é incompatível com o tipo de veículo solicitado (ambulância);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

f) não houve apresentação da cópia dos contratos de vínculo empregatício dos profissionais que iram atuar na UMS;

g) nas especificações do equipamento, não foram incluídos todos os itens previstos na Portaria GM/MS 2.048/2002 (peça 97, p. 65).

57. No tocante à falta de apresentação dos contratos de trabalho, a 4ª Secex já havia acolhido as razões de justificativa apresentadas, de modo que esse ponto não fundamentou a condenação da recorrente e da Sra. Cláudia Brandão (peça 11, p. 34, itens 3.2.12 e 3.2.13).

58. Quanto às demais pendências suscitadas no Parecer 6.280/04, verifica-se que não foram atendidas a contento pela MAAC, de modo que a recorrente não poderia concluir que o pleito estava adequado tecnicamente. Nota-se, pois, negligência na atuação da recorrente, que sequer fez menção, em seu parecer, às ressalvas constantes do parecer anterior da CGIS.

59. Analisando-se o Manual de Rotinas e Procedimentos Internos de 2003, vigente à época, anexado aos autos pela recorrente (peça 99, p. 8-29), verifica-se que, embora a "análise de mérito" fosse atribuição da SAS (Secretaria de Atenção à Saúde), competia à equipe técnica de equipamentos (CGIS) a análise dos anexos VIII e IX do plano de trabalho.

60. Quanto ao anexo VIII, o Manual afirma o seguinte "Este anexo tem grande importância, pois através dele é que se confirma a adequação do equipamento solicitado ao estabelecimento assistencial de saúde que irá recebê-lo, bem como os profissionais que irão utilizá-lo" (peça 99, p. 11). E quanto ao anexo IX, o Manual dispõe que "A análise de unidade móvel de saúde para aquisição de ambulância é realizada com base na Portaria nº 2.048/2002 GM." (peça 99, p. 21)

61. E foi justamente ao analisar os anexos VIII e IX do plano de trabalho proposto pela MAAC que a enfermeira Elizete Shizuka Tateiwa, integrante da equipe técnica da CGIS, constatou que eram necessários a correção e o acréscimo de informações para a aprovação técnica do pleito, fazendo diversas ressalvas em seu parecer (Parecer 6.280/04), as quais foram ignoradas pela recorrente, na elaboração do Parecer 7.330/04.

62. A alegação de que as propostas apresentadas no plano de trabalho são dotadas de fé-pública e não poderiam ser recusadas pelo servidor não se sustenta, haja vista que tais propostas, subscritas por entidade privada, sequer se constituem em documentos públicos. Ademais, a Portaria GM/MS 447/2004, vigente à época, estabelecia que o projeto e o plano de trabalho "serão apreciados pela unidade técnica da concedente e aprovados caso sejam: (...) b) condizentes com as normas técnicas exigíveis, e financeira e economicamente viáveis", de modo que poderiam e deveriam ser recusados, se não estivessem tecnicamente adequados.

63. Quanto à alegação de que já constava anteriormente do processo parecer técnico com a situação "favorável", verifica-se que tal parecer, datado de 23/11/2004, referia-se ao pré-projeto do convênio (peça 1, p. 6), anterior ao próprio plano de trabalho (datado de 14/12/2004), não dispensando e nem vinculando a análise técnico-econômica do projeto, a cargo da CGIS. Ademais, enquanto o pré-projeto referiu-se à aquisição de "unidade móvel de suporte avançado" (peça 1, p. 6), o projeto (anexo IX do plano de trabalho) descreveu uma unidade móvel de suporte básico, cujos custos e características diferem entre si.

64. A alegação de excesso de trabalho não é justificativa suficiente para a elaboração de uma parecer omisso e desarrazoado. No que tange à alegação genérica de que os pareceristas eram "empurrados" a agir de que acordo com as determinações superiores, não trouxe a recorrente nenhum indício ou prova de que tenha sido coagida ou pressionada a aprovar o pleito de que trata o Convênio 4.185/2004. Eventual coação ou pressão sofrida pela recorrente deveria ter sido denunciada à época dos fatos, e não apenas agora, depois que a recorrente se vê condenada por esta Corte ao pagamento de multa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

65. Quanto ao relatório à peça 99, p. 49-64, datado de 27/2/2007 e sem assinatura, constata-se que foi produzido muito tempo depois da irregularidade imputada à recorrente. Tal documento, embora informe problemas enfrentados pela equipe técnica de análise de equipamentos da CGIS, incluindo solicitações de "análises e procedimentos de urgência", não relata coações ou pressões sofridas para a elaboração de pareceres em um determinado sentido. O *animus* da recorrente em melhorar as condições de trabalho do seu setor, evidenciado em tal relatório, em nada elide a grave omissão verificada no Parecer 7.330/04, que desconsiderou as ressalvas expressamente consignadas em parecer anterior da própria CGIS.

66. Ante o exposto, deve ser negado provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se, em seu exato valor, a multa aplicada à recorrente.

Recurso de reconsideração interposto por Cláudia Brandão Gonçalves Silva

Argumento

67. Quanto à aprovação dos anexos VIII e IX do plano de trabalho (letra "a" do ofício de audiência), sem que contivessem data de emissão e autenticação, alega que os documentos constantes do processo não passavam de anexos substitutivos, sendo que os originais estavam devidamente datados e autenticados. Afirma tratar-se de omissão de natureza meramente formal, que deveria ser sanada pelo Fundo Nacional de Saúde, responsável pelo processo material.

68. Aduz que não ocorreu ausência de autenticação, pois os documentos se encontravam devidamente autenticados com nome e assinatura do representante legal.

Análise

69. A apreciação desse argumento não se faz necessária, pois, de acordo com o item 27 do voto condutor do acórdão recorrido, essa irregularidade (ausência de data nos anexos VIII e IX do plano de trabalho) não ensejou a condenação da recorrente, não existindo, portando, sucumbência quanto a ela.

Argumento

70. Quanto à irregularidade descrita na letra "b" do ofício de audiência, informa que, em atendimento ao Parecer 6.280/04 CGIS/DIPE/SE/MS, a MAAC ingressou com novos anexos VIII e XI do Plano de Trabalho do convênio, dispondo dos elementos necessários à apreciação final da proposta.

71. Afirma que, no anexo VIII, que trata da proposta assistencial do estabelecimento de saúde, a MAAC trouxe as seguintes informações (peça 97, p. 6):

> - a unidade assistencial se constitui no Núcleo de Abrigo Cristão localizado na rua Dr. Manoel Tourinho, 351, em Cubatão/SP, onde a Associação atende pacientes por meio do seu corpo profissional de saúde, conforme identificado no Anexo, tais como Médico, Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Assistente Social. Além desses profissionais, o Núcleo dispõe ainda de Administrador e Motorista. Indicou também a quantidade desses profissionais e cargas horárias semanal e mensal que a que são submetidos, estimando uma média de 500 atendimentos.
>
> - dos atendimentos originam-se demandas por deslocamentos de pacientes para unidades ambulatoriais e hospitalares especializadas públicas e privadas com credenciamentos junto ao Sistema Único de Saúde localizadas na região de Cubatão, Guarujá e Santos, os quais se efetivariam com o uso da Unidade Móvel de Saúde pleiteada.

72. Assevera que, consoante disposto na Portaria GM/MS 2.048/2002, em se tratando de unidade móvel de saúde tipo B – suporte básico, destinada à simples remoção de pacientes, para o seu deslocamento é necessário que a entidade disponha de um motorista devidamente habilitado e um técnico de enfermagem ou auxiliar de enfermagem, profissionais esses que a entidade veio a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

indicar existir no seu quadro funcional, e, mesmo que não dispusesse, teria que vir a contratar por ocasião dos deslocamentos da unidade.

73. Alega que a juntada de cópia dos contratos dos profissionais não é condição prevista nas normas de financiamento, não sendo exigida para se dar prosseguimento à aprovação técnico-econômica do pleito.

74. Cita o seguinte trecho de norma do Ministério da Saúde (peça 97, p. 7):

> "Identificação dos Especialistas: Descrever a disponibilidade de profissionais capacitados no(s) estabelecimento(s) (já existentes ou com previsão de contratação) para operar o equipamento solicitado."

75. Aduz que a MAAC havia informado o seguinte (peça 97, p. 7): "O solicitado pela CGIS no Parecer n. 6.280/2004 veio a ser atendido pela Associação com a remessa do novo Anexo IX do Plano de Trabalho".

76. Afirma que, com o novo anexo apresentado pela MAAC, a finalidade da utilização da UMS passou a ser condizente com o tipo de veículo solicitado (tipo B), que era ambulância de suporte básico, de acordo a Portaria GM/MS 2.048/2002.

77. Acrescenta que a MAAC apresentou justificativa para a aquisição da UMS, conforme documento à peça 97, p. 17.

78. Afirma que a instituição de referência para encaminhamento de pacientes do SUS foi expressamente indicada, qual seja o Núcleo Abrigo Cristão/Cubatão, que passa a figurar como ente de colaboração do SUS, admissível na Política Nacional de Atenção às Urgências, instituída pela Portaria 1.864/GM/MS/2003, que previu unidades não hospitalares de atendimento às urgências e unidades pré-hospitalares móveis. Salienta que, de acordo com essa política, é possível alocar recursos do OGU para qualquer ente de colaboração do SUS, o que foi compreendido pelo Congresso Nacional.

79. Assevera que o convênio resultou de emenda parlamentar individual integrante do orçamento geral da União, não dispondo o Ministério da Saúde de legitimidade para promover qualquer verificação de adequação de seu conteúdo, cabendo tão somente iniciar a verificação orçamentária correspondente.

80. Questiona como poderia imaginar que por trás das emendas havia uma quadrilha disposta a atuar depois de receber os recursos.

81. Aduz que cabia ao Fundo Nacional de Saúde decidir se atendia ou não à solicitação da liberação dos recursos.

82. Sustenta que o parecer técnico foi elaborado dentro das normas e da política vigentes.

83. Afirma que não houve negligência e nem descumprimento de padrões técnicos, éticos e morais em sua conduta, consistente na simples atividade de fazer fluir os pleitos originados do FNS, encaminhando-os ao técnico para análise e, depois, devolvendo-os ao FNS.

84. Requer o provimento do recurso, para que seja excluída a multa que lhe fora aplicada.

Análise

85. Ao contrário do alegado, os novos anexos VIII e XI do plano de trabalho do convênio apresentados pela MAAC (peça 1, p. 20-21) não dispunham dos elementos necessários à apreciação final da proposta, haja vista que continham basicamente as mesmas informações descritas nos anexos anteriormente apresentados (peça 1, p. 12-13), alvo de críticas por parte da enfermeira Elizete Shizuka Tateiwa (peça 1, p. 17-18), subordinada da recorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

86. Nos novos anexos, não foram explicados quais seriam os 500 procedimentos realizados pela MAAC, como seria a operacionalização da UMS e quais seriam as unidades de referência para as quais os pacientes transportados seriam levados. Tampouco foi explicada a incompatibilidade entre o tipo de ação prevista no campo 12 do anexo VIII (atendimento médico-odontológico) e o tipo de veículo descrito no anexo IX (unidade móvel de saúde com características de ambulância de suporte básico).

87. No tocante à falta de apresentação dos contratos de trabalho, a 4ª Secex já havia acolhido as razões de justificativa apresentadas, de modo que esse ponto não fundamentou a condenação da recorrente (peça 11, p. 40, itens 4.2.12 e 4.2.13).

88. Quanto às instituições de referência para onde seriam levados os pacientes, verifica-se que a própria recorrente entra em contradição, pois ora alega que, de acordo com o anexo VIII reapresentado, tal instituição seria o Núcleo Abrigo Cristão/Cubatão, pertencente à própria MAAC, ora alega que os pacientes seriam levados para unidades ambulatoriais e hospitalares especializadas públicas e privadas com credenciamentos junto ao Sistema Único de Saúde localizadas na região de Cubatão, Guarujá e Santos. Essa contradição apenas reforça a existência de obscuridades na proposta assistencial apresentada pela MAAC (anexo VIII), as quais deveriam se objeto de novas ressalvas por parte da CGIS, ou, então, de reprovação do pleito.

89. Ademais, a Portaria 1.864/GM/MS/2003 (peça 97, p. 24-34), que instituiu o componente pré-hospitalar móvel da Política Nacional de Implantação às Urgências, por intermédio da implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU – 192), foi expressa em proibir a utilização de recursos do Ministério da Saúde para o financiamento de prestadores da rede privada (filantrópica e lucrativa) (art. 3º, § 9º).

90. Outrossim, como a própria MAAC havia informado que o veículo seria entregue, por meio de comodato, a um município da base eleitoral do autor da emenda ao Orçamento Geral da União (peça 1, p. 19), já estava evidenciado no próprio processo administrativo do convênio que as informações contidas no anexo VIII não correspondiam à realidade, ou seja, não era a convenente que iria operacionalizar o veículo.

91. Quanto ao fato de o convênio ter-se originado de emenda parlamentar, reitera-se, aqui, a seguinte análise feita pela 4ª Secex (peça 11, p. 35):

> (...) não foi questionada a adequabilidade da emenda parlamentar, mas o procedimento de aferição técnica e de custos do objeto a ser adquirido, cuja especificação é encaminhada ao Ministério pela entidade beneficiada, o que ocorre em momento bastante posterior à aprovação das emendas ao orçamento no Congresso Nacional. Esta aferição técnica, a ser realizada com base nas informações constantes dos anexos VIII e IX do plano de trabalho, deve ser realizada para garantir a correta aplicação dos recursos, segundo se depreende do disposto no art. 116, § 1º, da Lei 8.666/93, art. 2º da IN STN 01/97 e item 6.1 da Portaria /GM 453/2005 do MS.

92. No que tange à alegação de que cabia ao FNS decidir sobre a liberação ou não dos recursos, cabe esclarecer que tal competência não exclui a competência da CGIS, da qual a recorrente era titular, de efetuar a análise técnico-econômica dos anexos VIII e IX do plano de trabalho do convênio, disciplinada no Manual de Rotinas e Procedimentos Internos da própria CGIS.

93. Saliente-se que não se trata de adivinhar se existe ou não uma quadrilha tentando desviar verba pública, e sim de analisar, com o cuidado devido, a adequabilidade técnico-econômica dos pleitos de aquisição de equipamentos e unidades móveis de saúde dirigidos ao Ministério da Saúde.

94. A recorrente, no exercício do cargo de Coordenadora Geral de Investimentos em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, aquiesceu ao conteúdo do Parecer 7.330/04, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

lavra da enfermeira Ana Olivia Mansolelli, encaminhando-o ao Fundo Nacional de Saúde, para prosseguimento (peça 1, p. 22).

95. Ao não atentar para as ressalvas consignadas em parecer anterior da própria CGIS (Parecer 6.280/04), a recorrente agiu com negligência no controle de ato de sua subordinada e contribuiu para a aprovação indevida do plano de trabalho do convênio.

96. Sendo assim, deve ser negado provimento ao presente recurso de reconsideração.

Recurso de reconsideração interposto por Sabrina Mosca Silva

Argumento

97. Cita o Acórdão 663/2011-TCU-Plenário, alegando tratar-se de caso semelhante ao dos presentes autos, em que foi dado provimento a recurso interposto por enfermeira parecerista do Ministério da Saúde. Assevera que o Ministro-Relator daquela deliberação foi sensível em constatar as dificuldades que as pareceristas encontravam para analisar os processos de convênios que lhe eram submetidos.

98. Transcreve ainda trecho do voto condutor do Acórdão 2.555/2012-TCU-2ª Câmara, que, em caso também análogo ao dos presentes autos, não aplicou multa à enfermeira parecerista. Aduz que os dois casos diferenciam-se apenas quanto aos valores e ao objeto conveniado, pois exercia a mesma função que a referida enfermeira, obedecendo a seus superiores e sem o apoio técnico para exercer tal atividade.

99. Requer o provimento do recurso, para que seja reconhecida sua ilegitimidade passiva.

Análise

100. A responsabilidade da recorrente foi devidamente caracterizada no voto condutor do acórdão recorrido, cabendo, aqui, reiterar a seguinte análise empreendida pelo Ministro-Relator *a quo* (peça 11, p. 71):

> 12. (...) entendo que a irregularidade consubstanciada na reformulação do plano de trabalho do convênio 4.185/2004 sem a devida observância às ressalvas técnicas anteriormente apresentadas deve ser atribuída apenas à parecerista, Srª Sabrina Mosca Silva, e aos Srᵉˢ Nilo Brêtas Júnior e João Elias de Moura Cordeiro.
>
> 13. A responsabilidade da Srª Sabrina Silva decorre de ter-se manifestado favoravelmente, mediante Parecer 9.071/2005 (fl. 47, v.p.), à reformulação do plano de trabalho sem levar em conta o fato de terem sido suprimidos da proposta equipamentos básicos previstos como obrigatórios no subitem 3.2 do Anexo à Portaria/GM/MS 2.048, de 5/11/2002.
>
> 14. Some-se a isso o fato de que, apesar das observações contidas no Parecer 7.330/2004 (fl. 20, v.p.) acerca da altura mínima estipulada para ambulâncias de suporte básico (1,70 metros) e à necessidade de substituição do "Respirador VLP" por "Monitor Cardíaco", a técnica encarregada da emissão do Parecer 9.071/2005 não fez qualquer ressalva em relação à altura sugerida na proposta de reformulação (1,50 metros) e à não indicação do monitor cardíaco entre os equipamentos relacionados na aludida proposta.

101. Verifica-se da leitura do trecho transcrito acima que a recorrente foi negligente na elaboração do Parecer 9.071/05-CGIS/DIPESE/MS (peça 1, p.49), datado de 12/8/2005, que apreciou o pleito de reformulação do plano de trabalho do convênio.

102. No referido parecer, a recorrente concluiu "que foram atendidas todas as solicitações para a sua conclusão [do pleito de reformulação]" e indicou o pleito "como adequado tecnicamente, no valor total de R$ 96.000,00 (Noventa e seis mil reais), conforme anexos IX carimbados e rubricados."

103. Ora, considerando-se que, no plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 20 e 22), a unidade móvel de saúde contemplava rádio comunicação, suporte para soro, monitor cardíaco e o oxímetro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

de pulso de mesa, e considerando-se que, na proposta de reformulação, tais equipamentos foram suprimidos, sem substituição por outros e sem redução do custo da UMS (que permaneceu em R$ 96.000,00), a recorrente não poderia ter afirmado que o pleito de reformulação estava tecnicamente adequado, a uma, porque parte dos equipamentos excluídos são obrigatórios (rádio comunicação e suporte para soro), a teor da Portaria GM/MS 2.048/2002 (Capítulo IV, item 3.2, à peça 97, p. 65) e, a duas, porque a exclusão de equipamentos deveria ensejar a redução dos custos, o que não ocorreu.

104. Está evidenciado que houve, no mínimo, negligência na análise do pleito feita pela recorrente, pois aceitou, sem qualquer fundamentação, a modificação do plano de trabalho, com exclusão de equipamentos da UMS, alguns dos quais obrigatórios, e sem a correspondente redução dos custos.

105. Não é possível aplicar ao presente caso as conclusões contidas nos Acórdãos 663/2011-TCU-Plenário e 2.555/2012-TCU-2ª Câmara, por meio dos quais foi excluída a responsabilização de pareceristas técnicas da CGIS/SE/MS, uma vez que aqui a atuação negligente da recorrente está devidamente caracterizada, pois bastaria a comparação entre o anexo IX aprovado pelo Parecer 7.330/04 e o anexo IX apresentado no pleito de reformulação do plano de trabalho, bem como a leitura da Portaria GM/MS 2.048/2002, para se concluir pela inviabilidade da reformulação nos termos em que pleiteada pela MAAC. Ademais, a irregularidade aqui tratada não se amolda àquela tratada no Acórdão 2.555/2012-TCU-2ª Câmara, uma vez que neste último caso a não responsabilização da parecerista decorreu do fato de que os valores por ela aprovados no Parecer 9.326/2005 estavam pouco acima do valor de mercado, apurando-se um sobrepreço inferior a 5%, sendo que, nestes autos, o que se discute é a exclusão de equipamentos, incluindo itens obrigatórios, sem justificativa técnica e sem correspondente redução de custos.

106. Ante o exposto, deve ser negado provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se, em seu exato valor, a multa aplicada à recorrente.

Recurso de reconsideração interposto por João Elias de Moura Cordeiro

Argumento

107. Inicialmente, o recorrente faz uma narrativa dos fatos que culminaram na aprovação do plano de trabalho original e na aprovação da reformulação desse plano.

108. Em seguida, relata as constatações do relatório de verificação *in loco* realizada por ocasião do acompanhamento da execução do convênio.

109. Após, passa a discorrer sobre a competência da Divisão de Análise e Controle de Projetos da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, da qual era titular.

110. Transcreve os arts. 103 e 104 da Portaria GM/MS 2.123/2004, vigente à época, acerca da competência da Divisão de Análise e Controle de Projetos e do Serviço de Controle de Projetos.

111. Alega que, de acordo com os incisos I e II do art. 103 da referida portaria, cabia-lhe supervisionar e avaliar as atividades de análise, controle e emissão de parecer em relação a todos os financiamentos por meio de convênios e instrumentos congêneres que ingressavam no Ministério da Saúde com vistas a financiamentos vinculados a transferências voluntárias de recursos, cuja ação processava-se no Serviço de Controle de Projetos, conforme se verifica no disposto no inciso II do art. 104 da mesma portaria.

112. Afirma que competia ao Serviço de Controle de Projetos, após análise preliminar do pleito reformulatório, encaminhar o processo às áreas técnicas para emissão de parecer, com vistas a subsidiar a decisão por parte do Fundo Nacional de Saúde acerca da sua aprovação. Aduz que o pleito de reformulação do plano de trabalho feito pela MAAC foi encaminhado à Coordenação-Geral de Investimentos em Saúde para oferecer posicionamento de ordem técnica, sendo proferido o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

Parecer 9.071/2005, que tinha caráter vinculante no que se refere à análise técnica, cabendo ao FNS a análise de ordem processual no tocante aos procedimentos administrativos à consecução da reformulação.

113. Alega que a Portaria GM 447/2004 do Ministério da Saúde atribuiu competência à Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos (DIPE), do qual é integrante a Coordenação-Geral de Investimentos em Saúde (CGIS), para a análise técnica e a avaliação das propostas de projetos de investimentos relacionados a convênios, que incluem os respectivos pleitos reformulatórios. Afirma que, por essa razão, a proposta inicial e reformulatória foi submetida à CGIS/DIPE para apreciação de ordem técnica. Ressalta que a CGIS é detentora de parâmetros pré-estabelecidos em normas do Ministério e detentora de estudos e custos na área de saúde.

114. Aduz que o FNS não se insere na análise de especificações técnicas e de custos relativamente às propostas destinadas a convênios, cuja análise situa-se na CGIS, atualmente denominada de Coordenação-Geral de Custos e Investimentos em Saúde, cujos pareceres são vinculantes, uma vez obrigatórios ao oferecimento de decisão por parte do FNS.

115. Cita doutrina acerca do parecer vinculante.

116. Sustenta que o FNS pautou sua manifestação orientado no parecer da área responsável em promover a análise técnica e econômica, a qual se manifestou favoravelmente à aprovação do pleito reformulatório, mantendo o valor total do financiamento original, mesmo com a exclusão de 3 itens da lista de equipamentos que comporiam o veículo. Aduz que essa apreciação tinha caráter vinculante à tomada de decisão por parte da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde.

117. Requer o provimento do recurso para a exclusão da multa, reconhecendo-se a sua boa-fé, por ter agido em conformidade com os princípios e normas que norteiam a destinação de recursos alocados pelo Ministério da Saúde, por meio do Fundo Nacional de Saúde, para cobertura das ações e serviços de saúde.

Análise

118. As razões recursais centram-se na alegação de que a responsabilidade pela avaliação técnica e dos custos da proposta de reformulação do plano de trabalho era exclusivamente da CGIS/DIPE/SE/MS, cujos pareceres seriam vinculantes e deveriam ser acatados pelo FNS/SE/MS.

119. Tal alegação já foi devidamente enfrentada pela 4ª Secex, razão pela qual se reitera a seguinte análise empreendida pela referida unidade técnica, transcrita no relatório do acórdão recorrido (peça 11, p. 51-54, grifou-se):

> 7.4.1 Sobressai da argumentação empreendida que aos responsáveis pela supervisão e controle dos atos que resultariam em transferência de recursos do FNS cabia apenas acolher os pareceres provenientes da Coordenação-Geral de Investimento em Saúde, subordinada hierarquicamente à Diretoria de Investimento e Projetos Estratégicos da Secretaria Executiva, sem qualquer análise dos fundamentos que motivaram a decisão.
>
> 7.4.2 O Regimento Interno do MS aprovado pela Portaria/GM 2.123/2004 é claro sobre as atribuições dos responsáveis pelo FNS no que diz respeito aos pareceres: à Coordenação de Habilitação, Cadastramento, Análise e Controle de Projetos cabe avaliar pareceres relativos a ações de formalização de contratos e convênios e instrumentos similares; supervisionar e avaliar as atividades de análise, controle e emissão de parecer; supervisionar as atividades de reformulação de plano de trabalho.
>
> 7.4.3 O pedido de reformulação de fls. 44-45 passou por todas as instâncias envolvidas na sua aprovação no Fundo Nacional de Saúde (fl. 48): foi encaminhado pelo Chefe do Serviço de Habilitação e Cadastramento, recebeu o 'Ciente' do Chefe da Divisão de Análise e Controle de Projetos, o 'De acordo' do Coordenador-Geral de Contratos e Convênios, até ser aprovada pelo Diretor Executivo daquele órgão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

7.4.4 Não houve quaisquer questionamentos por parte desses responsáveis acerca da falta de fundamentação tanto do pedido quanto do Parecer 9.071/2005 CGIS/DIPE/SE/MS (fl. 47), que apenas menciona: 'Após efetuada a análise da proposta (...), conclui-se que foram atendidas todas as solicitações para a sua conclusão. Desta forma, indicamos como adequado tecnicamente no valor total de R$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), conforme anexos IX carimbados e rubricados.'

7.4.5 Conforme item 5.3.5, supra, o pedido de reformulação excluiu equipamentos previstos em UMS 'tipo ambulância suporte básico', como o rádio comunicação e o suporte para soro, além de não incluir os equipamentos que foram sugeridos para compor o valor do plano de trabalho aprovado, como o monitor cardíaco e o oxímetro. Cabia, de fato, alterar o valor da proposta, de acordo com os equipamentos excluídos, ou, no mínimo, mencionar a ausência de instrumentos essenciais, e propor diligência saneadora. Nota-se, pois, que o pedido de reformulação não foi devidamente avaliado.

7.4.6 Os atos não tiveram o rigor necessário a subsidiar decisões que impliquem em despesas públicas, contudo foram referendados pelos gestores aos serem utilizados como motivação para aprovar o pedido de reformulação. Ademais, a convenente não pediu a alteração do veículo a ser adquirido, conforme mencionado no despacho do FNS (Despacho-SIST 001181/MS/SE/FNS/CGCC/COPAC/DAAP, fl. 48), não cabendo, pois, em qualquer hipótese, a justificativa apresentada de que 'esse veículo atenderá melhor a necessidade da associação'.

7.4.7 Poderia, dentro de suas competências, a equipe do FNS solicitar que os pareceres fossem melhor elaborados, sem lacunas, com fundamentação, com a finalidade de resguardar o erário, a própria atuação, e de valorizar o controle das atividades que cabem ao Fundo. Além disso, sabe-se, diante do conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União, dentre os quais se destaca a IN STN 01/97, que qualquer reformulação do plano de trabalho requer por parte do convenente proposta devidamente justificada, o que não foi apresentado no caso em questão.

(...)

7.4.9 Note-se que a análise técnica era realizada por ocupantes de cargos de suporte ao Secretário Executivo, que não compunham áreas técnicas definidas no Regimento Interno. Havia, pois, uma estrutura precária para análise técnica da documentação na CGIS/DIPE/SE, o que justificaria ainda mais a atuação do FNS em prol de trabalhos mais consistentes. Ademais, o fluxo de aprovação de convênios é elemento formal, cujos atos devem ser analisados nos casos concretos, para se avaliar a pertinência das medidas tomadas.

7.4.10 Querem os responsáveis fazer entender que o parecer tinha força vinculante. Menciona José dos Santos Carvalho Filho (**in** Manual de Direito Administrativo, 19ª ed., Lumen Juris, 2005, p. 127): 'Costuma a doutrina fazer referência aos pareceres vinculantes, assim conceituados aqueles que impedem a autoridade decisória de adotar outra conclusão que não seja a do ato opinativo, ressalvando-se, contudo, que se trata de regime de exceção e, por isso mesmo, só sendo admitidos se a lei o exigir expressamente.' Não se trata, nesta análise, desse tipo de ato.

7.4.11 A situação em comento adéqua-se à definição de 'parecer obrigatório', o qual, na definição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (**in** Princípios Gerais do Direito Administrativo, Vol. 1, p. 575), é aquele emitido 'por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio (...).' Sobre esse tipo de parecer, esclarece José dos Santos Carvalho Filho (2005:126): 'Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final.'

7.4.12 Este Tribunal tem entendido que o Administrador somente pode eximir-se da responsabilidade por seus atos de gestão se realizados com base em parecer vinculante, devidamente fundamentado, que defenda tese aceitável e que se alicerce em lição de doutrina ou de jurisprudência, a ser analisado em cada caso. É isso que se depreende da leitura dos Acórdãos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

374/99-1ª Câmara; 451/2000-1ª Câmara; 475/2001-1ª Câmara, 406/2002-1ª Câmara, 62/2007-2ª Câmara, 728/98-Plenário, 074/97-Plenário e 240/2001-1ª Câmara.

(...)

7.4.16 Ao Sr. João Elias de Moura Cordeiro, Chefe da Divisão de Análise e Controle de Projetos, cabia supervisionar e avaliar as atividades de análise, controle e emissão de parecer, contudo limitou-se a manifestar-se 'ciente' quanto à aprovação. (...)

(...)

7.4.19 Como se verifica, não podem ser acatadas as justificativas dos então gestores do FNS ouvidos em audiência. Se assim o fizéssemos, estaríamos aceitando que a obediência aos fluxos administrativos atestaria a regularidade da conduta do gestor público. O que sobressai dos autos é a omissão quanto à qualidade das informações prestadas e quanto à falta de informações que trouxessem transparência aos fatos. Faltaram as diligências necessárias ao controle dos atos.

120. Portanto, em razão do próprio cargo ocupado pelo recorrente, então Chefe da Divisão de Análise e Controle de Projetos (DAAP), competia-lhe supervisionar e avaliar as atividades de análise, controle e emissão de parecer.

121. Na análise do Parecer 9.071/05-CGIS/DIPE/SE/MS, o recorrente limitou-se a apor o seu ciente em despacho do Chefe do Serviço de Habilitação e Cadastramento, que informou que "Do ponto de vista orçamentário e financeiro, nada temos a opor à solicitação formulada pela Entidade (...)" (peça 1, p. 50). Assim, o recorrente não atentou para a exclusão de equipamentos da UMS, sem justificativa e sem correspondente redução dos custos do convênio, contribuindo para a aprovação indevida do pleito de reformulação do plano de trabalho.

122. Desse modo, fica mantida a responsabilidade do recorrente pela irregularidade que lhe foi atribuída, consistente na aprovação indevida da proposta de reformulação do plano de trabalho relativo ao Convênio 4.185/2004.

123. Sendo assim, deve ser negado provimento ao presente recurso de reconsideração.

CONCLUSÃO

124. As alegações apresentadas pelos recorrentes não lograram afastar as irregularidades pelas quais foram condenados, devendo-se, pois, negar provimento aos presentes recursos de reconsideração.

INFORMAÇÃO ADICIONAL

125. Cumpre registrar que a nova presidente da Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária é a Sra. Valéria Malheiro Silva, consoante informações às peças 124 e 125.

PROPOSTA DE ENCAMIMHAMENTO

126. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Eliane da Cruz Corrêa, Ana Olívia Mansolelli, Cláudia Brandão Gonçalves, Sabrina Mosca Silva e João Elias de Moura Cordeiro contra o Acórdão 3.663/2012-TCU-2ª Câmara, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes e aos demais interessados no processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 13/12/2012.

Carolina Athayde de Souza Moreira
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 6548-0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49505778.