

TC 021.430/2009-7

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Unidade: Prefeitura de Traipu/AL.

Recorrente: Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15).

Advogados constituídos nos autos: Fabiano de Amorim Jatobá, OAB/AL 5.675, Felipe Rodrigues Lins, OAB/AL 6.161, Thiago Rodrigues de Pontes Bomfim, OAB/AL 6.352, João Luís Lôbo Silva, OAB/AL 5.032, João Ariqueides Lyra de Castro, OAB/AL 5.137, Caroline Maria Pinheiro Amorim, OAB/AL 6.557 e Leiliane Marinho Silva, OAB/AL 10.067 (peça 27).

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio 861/2002. Aquisição de unidade móvel de saúde – UMS. Adaptação e fornecimento de equipamentos. Operação sanguessuga. Superfaturamento. Citação e audiência. Revelia de um responsável. Rejeição das alegações de defesa e das razões de justificativa de outro. Contas irregulares. Débito e multa. Acórdão 8.098/2012-TCU-2ª Câmara. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não provimento. Ciência aos responsáveis e aos interessados.

Trata-se de Recurso de Reconsideração (peça 44) interposto pelo Recorrente supramencionado contra o Acórdão 8.098/2012-TCU-2ª Câmara (peça 25), a seguir reproduzido:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o responsável Luiz Antônio Trevisan Vedoin, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa interpostas pelo responsável Marcos Antônio dos Santos, então Prefeito do Município de Traipu/AL;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do responsável Marcos Antônio dos Santos;

9.4. condenar solidariamente os responsáveis Marcos Antônio dos Santos e Luiz Antônio Trevisan Vedoin ao pagamento do débito no valor original de R\$ 19.902,06 (dezenove mil novecentos e dois reais e seis centavos) a partir de 9/1/2003, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea a, de seu Regimento Interno, acrescida da atualização monetária e dos juros de mora, a contar da data especificada até o dia do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar aos responsáveis Marcos Antônio dos Santos e Luiz Antônio Trevisan Vedoin a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, 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, atualizadas monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, o pagamento parcelado das importâncias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 217 do RI/TCU, alterado pela Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Alagoas, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas e ao Ministério Público do Estado de Alagoas, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Traipu/AL, ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS e à Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República – CGU/PR.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio FNS 861/2002, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União – CGU em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – DENASUS, a fim de apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde – UMS, em decorrência da “Operação Sanguessuga” deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde – FNS.

3. A 4ª Secretaria de Controle Externo, em sua instrução inicial (peça 6, p. 16-35), propôs citação solidária do Sr. Marcos Antônio dos Santos, então Prefeito do Município de Traipu/AL, e do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, administrador de fato e procurador da empresa contratada, em face do débito decorrente de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde, objeto do Convite 32/2002, adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 861/2002 (Siafi 455624), firmado entre o FNS e a Prefeitura Municipal de Traipu/AL.

4. Neste mesmo exame preliminar, a Unidade Técnica propôs audiência do Sr. Marcos Antônio dos Santos, por conta dos indícios de fraude à licitação diante dos seguintes achados, que infringem os artigos 15, inciso V, § 1º, 38 e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993:

- a) não autuação em processos administrativos;
- b) ausência de portaria de nomeação da comissão de licitação;
- c) fracionamento indevido de despesa;
- d) signatários das empresas não identificados;
- e) convite a apenas empresas do Grupo Planam;
- f) indícios de utilização de notas fiscais inválidas (ausência de data limite de emissão, selo fiscal e visto das Secretarias de Fazenda, no trânsito das mercadorias entre os Estados de Mato Grosso e de Alagoas);

g) montagem de processos licitatório: ausência de pesquisas de preço; propostas não datadas; parentescos entre os sócios de duas empresas licitantes; participação de empresa inabilitada à época da licitação.

5. Em instrução de mérito (peça 19), a 4ª Secex considerou revel o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, ao tempo em que rejeitou as razões de justificativa e alegações de defesa aduzidas pelo Sr. Marcos Antônio dos Santos (peça 16), o que resultou na proposta de julgar irregulares as suas contas, de condená-lo em débito solidário com o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, além de aplicar-lhes, individualmente, as multas previstas nos artigos 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

6. A Segunda Câmara desta Corte examinou a matéria e divergiu do entendimento da Unidade Técnica apenas quanto à aplicação da multa, conforme excerto do Voto do Relator da deliberação recorrida, a seguir transcrito:

12. Por oportuno, registro minha divergência em relação à proposta de aplicação de multa em duplicidade ao responsável Marcos Antônio dos Santos feita pela unidade técnica, pois considero que não cabe propor ao responsável em tela a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que, no caso concreto, a referida pena resta absorvida pela multa positivada no art. 57 do referido diploma. Por oportuno, registro que tal forma de proceder já encontra precedentes em deliberações dessa Corte, a exemplo do Acórdão 8.197/2011-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria.

7. Isso posto, o Tribunal proferiu o Acórdão 8.098/2012-TCU-2ª Câmara, consoante reproduzido no início desta peça instrutiva.

8. Insatisfeito com essa deliberação do Tribunal, o ex-Prefeito, Marcos Antônio dos Santos, interpôs Recurso de Reconsideração (peça 44), adiante analisado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se a análise preliminar de admissibilidade (peça 51), ratificada pelo Exmo. Ministro-Relator, José Jorge (peça 54), no sentido de conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Marcos Antônio dos Santos (peça 44), com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92 e § 3º, do art. 50, da Resolução-TCU 191/2006, suspendendo-se os efeitos relativos aos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.7, do Acórdão 8.098/2012-TCU-2ª Câmara.

EXAME TÉCNICO

10. Analisam-se a seguir os argumentos do Recorrente, apresentados de modo resumido.

Argumentos (peça 44, p. 2)

11. Após elaborar um resumo dos fatos, o Recorrente requer nova apreciação pelo Tribunal da deliberação ora recorrida. Argumenta que, conforme já dito em sede de defesa, as possíveis irregularidades provenientes das constatações da Tomada de Contas Especial se vincularam apenas ao campo da formalidade. Vale dizer: tratou-se unicamente de inobservância procedimental em determinados procedimentos licitatórios, o que não desfigurou o atendimento do objetivo final da Prefeitura de Traipu, que era a execução do Convênio 861/2002 para a obtenção de uma UMS.

Análise

12. Reitera-se o entendimento esposado anteriormente pelo Tribunal de que não se tratou de irregularidade meramente formal. Isso porque a irregularidade constatada deu origem a apuração do débito, constituído a partir da diferença entre o valor de mercado R\$ 11.307,74 e o pago R\$ 33.200,00, referente à despesa com transformação e aquisição de equipamentos para a UMS adquirida com recursos do Convênio 861/2002, por meio do Convite 32/2002 (peça 6, p. 28), o qual foi homologado

pelo Sr. Marcos Antônio dos Santos, então Prefeito do Município de Traipu/AL. A União participou com 90,91% do total conveniado, o que resultou no débito de R\$ 19.902,06.

13. Nesse sentido, por ser bastante elucidativa, transcreve-se adiante trecho da análise elaborada pela 4ª Secex, que integra o Relatório que deu suporte ao Acórdão recorrido:

7.1.1. Em grande parte dos relatórios de auditoria encaminhados ao Tribunal sobre as aquisições de UMS relacionadas à “Operação Sanguessuga” foram observadas falhas, irregularidades e fragilidades, relacionadas à atuação irregular do órgão concedente, FNS/MS, que permitiram a ocorrência sistemática de fraudes nos convênios. Tais ocorrências foram analisadas no âmbito do processo 018.701/2004-9, que trata do Relatório de Levantamento de Auditoria no Fundo Nacional de Saúde, realizado por esta 4ª Secretaria de Controle Externo em cumprimento à determinação contida no Acórdão 1.207/2004-TCU-Plenário, com o objetivo de verificar os critérios adotados na celebração de convênios para aquisição de UMS e os critérios para análise das respectivas prestações de contas. O Plenário do Tribunal, por meio do Acórdão 1.147/2011-TCU-Plenário, prolatado em 4/5/2011, ao julgar o citado processo, proferiu diversas determinações e recomendações ao Ministério da Saúde com o objetivo de prevenir as citadas ocorrências e de aprimorar a gestão de convênios federais no âmbito daquela pasta ministerial e ainda aplicou aos gestores responsabilizados naqueles autos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

7.1.2. Lembra-se também que somente com a deflagração da “Operação Sanguessuga” é que se desenvolveu metodologia para levantamento sistemático de preços de mercado para as UMS. Com isso, verificou-se que várias aquisições foram superfaturadas e precisaram ser revistas. Consta do próprio parecer mencionado pelo defendente a possibilidade de desarquivamento do processo para consultas ou exames posteriores, caso ocorresse alguma necessidade. E, de fato, foi isso que ocorreu neste caso. Logo, não cabe acolhida ao argumento do Responsável.

Argumentos (peça 44, p. 2)

14. Como já havia apontado nas alegações de defesa, noticia que, de acordo com decisão em foro judicial – Processo 2007.80.01.000283-2, não houve malversação dos recursos públicos, uma vez que o objetivo do Convênio foi atingido, que era a entrega da ambulância ao Município de Traipu/AL.

Análise

15. A respeito dessa alegação, vale repisar a análise já empreendida na deliberação recorrida, no sentido de que o TCU não está obrigado a seguir entendimento de outros órgãos da Administração Pública, como assentado, por exemplo, nos Acórdãos 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

16. Ademais, no ordenamento jurídico brasileiro, vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. Nessa esteira, o Voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.

Argumentos (peça 44, p. 2-5)

17. O Recorrente volta a arguir que se as contas do administrador forem aprovadas pelo Órgão que repassou os recursos, no caso o Fundo Nacional de Saúde, mesmo com as irregularidades procedimentais, elas devem ser aprovadas com ressalvas, conforme já assentado pelo próprio Tribunal no Acórdão 49/1994-TCU-Plenário, transcrito na peça recursal.

18. Assevera que o entendimento firmado pelo TCU, quando se trata de aprovação de contas de prefeituras que recebem verba federal, é no sentido de que as irregularidades formais não são suficientes para desaprovar as contas dos gestores. Para fundamentar esse entendimento, transcreve a ementa do Relatório do Acórdão 2.798/2009-TCU-Plenário, bem como reproduz o Acórdão 450/2001-TCU-2ª Câmara.

19. Finalmente, o Sr. Marcos Antônio dos Santos requer que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, pois afirma que o objeto do Convênio em questão foi adquirido e que há em seu favor decisão judicial e parecer do Ministério da Saúde/FNS.

Análise

20. As deliberações do Tribunal aduzidas pelo Recorrente não o socorrem, porque referem-se a processos em que foram verificadas a existência apenas de irregularidades formais, o que, como já mencionado, não corresponde ao ocorrido no caso em questão.

21. Diferentemente do que alega o Responsável, as irregularidades detectadas nesta TCE não se caracterizam como formais, já que, além de infrações legais e normativas, constataram-se graves indícios de fraude licitatória.

22. O fato de ter havido a compra do veículo não contribui para as pretensões do Recorrente, a fim de provar que o objeto do Convênio foi atingido, pois foi na própria aquisição que foram constatadas as principais irregularidades, que lhe ensejaram a condenação ao ressarcimento do débito.

23. Dessa forma, as razões recursais trazidas pelo Recorrente não são capazes de alterar o Acórdão 8.098/2012-TCU-2ª Câmara, ora combatido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior envio ao representante do Ministério Público junto ao TCU, com a seguinte proposta:

a) conhecer do **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. Marcos Antônio dos Santos, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8443/92, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo-se o Acórdão 8.098/2012-TCU-2ª Câmara;

b) dar ciência aos responsáveis e aos interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 4 de abril de 2013.

Assinado eletronicamente
Luiz Humberto da Silva
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5069-5