

Proc. TC 023.933/2010-0 (juntado o TC 015.257/2006-0)
Recursos de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos, em face do Acórdão 1.226/2013 – 2ª. Câmara, proferido no âmbito de tomada de contas especial, a qual foi constituída a partir da conversão de processo de representação, por força do Acórdão 4.307/2010 – 2ª. Câmara.

A representação fora formulada pelo Sr. Teodulfo Victor Soares da Silva, então Vereador da Câmara Municipal de Solânea/PB, a respeito de irregularidades na aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde (UMS) pela prefeitura daquela municipalidade, a partir de recursos federais repassados no âmbito do Convênio 1.696/2004 celebrado com o Ministério da Saúde (MS).

A unidade técnica apurou, com base na documentação obtida junto ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), que foram constatadas as seguintes ocorrências irregulares na execução do aludido convênio:

- a) as dimensões dos veículos, no que concerne ao espaço interno, estariam em desacordo com os padrões estabelecidos na Portaria 2048/GM/MS/2002. As ambulâncias adquiridas teriam altura interna de 1,23 m (medida do assoalho ao teto), e comprimento de 1,80 m (medido da porta traseira ao encosto do banco do motorista), nada obstante a norma determinasse altura de 1,50 m e comprimento de 2,10 m;
- b) houve fracionamento indevido do objeto em dois certames na modalidade convite, não obstante o valor da aquisição se enquadrasse na modalidade tomada de preços.

Com relação à divergência referente às dimensões do compartimento destinado ao transporte e atendimento do paciente, considerou a unidade técnica que a questão seria passível de audiência do ex-gestor, tendo em vista que os objetivos propostos no convênio foram alcançados de forma parcial. Entendeu que a mesma providência deveria ser adotada quanto ao fracionamento de despesa.

A unidade técnica apurou, ainda, a existência de superfaturamento no montante de R\$ 7.777,22 para cada veículo, pertinente às “transformação e aquisição de equipamentos”, contratadas junto à empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. Em razão disso, os mencionados responsáveis foram citados solidariamente aos Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros, além da empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda.

Esses últimos mantiveram-se silentes, operando-se contra eles os efeitos da revelia. O Sr. Paulo José Sampaio Bastos ofereceu os argumentos constantes das peças 7 e 18. O ex-prefeito, por sua vez, apresentou a defesa inserta à peça 14, abordando, essencialmente, apenas as questões objeto da audiência.

As defesas foram apreciadas pela unidade técnica por meio da instrução que constitui a peça 22 destes autos, tendo a 4ª. Secex proposto a rejeição das defesas interpostas, para, no mérito, julgar irregulares as contas do Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, ex-prefeito do Município de Solânea/PB, condenando-o solidariamente aos demais responsáveis ao recolhimento do débito (R\$

15.554,44, em 28/2/2004), além da aplicação de multa individual fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Submetidos os autos à apreciação deste Representante do Ministério Público junto ao TCU, manifestei-me em dissonância à proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica.

No tocante às citações, considerei, à semelhança da 4ª. Secex, que as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos não mereciam acolhida. Salientei que argumentos semelhantes foram apresentados pelo defendente em outros processos que envolveram a contratação da empresa Unisau, decorrentes da chamada “Operação Sanguessuga”, e não foram considerados suficientes a elidir a irregularidade, a exemplo dos Acórdãos 7.279/2011 e 8.197/2011, ambos da 2ª. Câmara.

Nada obstante, destaquei que o valor atualizado do débito, até 7/7/2010, alcançava o montante de R\$ 21.538,23, valor inferior ao previsto na Instrução Normativa TCU 56/2007 para fins de arquivamento dos autos.

Em razão disso e considerando o princípio da economia processual, posicionei-me no sentido do arquivamento do presente processo, fundamentado nos arts. 5º, § 1º, inciso III, 10 e 11 da Instrução Normativa –TCU 56/2007, c/c com o disposto no item 9.2 do Acórdão 2.647/2007-TCU-Plenário.

Com referência à audiência do ex-prefeito, registrei que, mais recentemente, em situações semelhantes, sugeri apenas a emissão de ciência às prefeituras quanto à questão do fracionamento de objeto na aquisição de UMS, de forma a evitar a sua reincidência quando da execução de outros convênios celebrados com a União, a exemplo dos TC 007.328/2010-9, 7.425/2010-4, 7.513/2010-0 e 7.640/2010-2.

Com relação ao descumprimento da Portaria 2048/GM/MS/2002, entendi que as razões de justificativa poderiam ser acolhidas parcialmente, tendo em vista:

- a) a aquisição ter sido concretizada em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado pelo ministério, o qual contou, inclusive, com manifestação favorável do mesmo técnico responsável pela emissão do Parecer 326/04 (peça 12, p. 22, TC 015.257/2006-0);
- b) a diferença entre as dimensões internas dos veículos adquiridos e a constante da Portaria 2.048/2002 não seria de grande monta;
- c) os relatórios das fiscalizações *in loco* promovidas pelo MS apontam que as “unidades móveis foram localizadas e estão sendo utilizadas no atendimento da população, apesar das divergências apontadas quanto às dimensões do ambiente destinado ao transporte e atendimento dos pacientes”. Nenhum dos relatórios indica, de forma concreta, os efetivos prejuízos à execução dos serviços advindos dessa desconformidade (vide fotos – peça 3, p. 22-23 e 26, e peça 5, p. 32).

Assim, à semelhança da outra ocorrência (fracionamento do objeto), entendi suficiente a emissão de ciência a respeito, sugerindo a seguinte redação:

dar ciência à Prefeitura Municipal de Solânea/PB de que as seguintes falhas foram identificadas na execução do Convênio 1.696/2004 (SIAFI 502697), celebrado com o Ministério da Saúde para aquisição de unidades móveis de saúde:

- fracionamento do objeto em dois certames na modalidade convite, não obstante o valor da aquisição se enquadrasse na modalidade tomada de preços;
- aquisição dos veículos em desconformidade com a Portaria /GM/MS/2002, no que tange às dimensões do compartimento destinado ao transporte e atendimento do paciente.

No entanto, quando do julgamento do mérito destes autos, o Exmo. Relator, Ministro Aroldo Cedraz, divergindo de minha proposição, aquiesceu à proposta da 4ª. Secex. Ponderou que, em razão do que dispõe o art. 19, parágrafo único, da IN/TCU 71/2012, caberia ao Tribunal “necessariamente julgar os presentes autos, tendo em vista as citações que foram validamente levadas a cabo”.

Em razão disso, o TCU, mediante o Acórdão 1.226/2013 – 2ª. Câmara, deliberou, entre outras providências, por rejeitar as justificativas prestadas pelos Srs. Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos, bem como julgar irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o, solidariamente aos demais envolvidos, ao ressarcimento do débito apurado, além da cominação de multa individual com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ressalto que, apesar de ter dissentido de minha proposta de arquivamento do processo, o Exmo. Relator entendeu por bem promover a emissão da ciência por mim sugerida.

Irresignados com essa deliberação, os Srs. Sebastião Alberto Cândido da Cruz (peça 61) e Paulo José Sampaio Bastos (peça 62) interpuseram recursos. Ao analisar os argumentos oferecidos, a Serur, por intermédio da instrução que constitui a peça 71, posicionou-se pelo seu conhecimento para, no mérito, negar-lhes provimento.

A par da análise empreendida, considero, à semelhança da unidade especializada, que as alegações do Sr. Paulo José Sampaio Bastos não se mostram suficientes a motivar a exclusão de sua responsabilidade nestes autos, tal como por ele pretendido.

Todavia, no que concerne à argumentação apresentada pelo Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, divirjo da Serur, por entender que mereçam acolhimento, ensejando, em decorrência, o arquivamento deste processo, com fundamento na parte final do art. 201, § 3º, do RI/TCU.

Nesse sentido, trago à colação excerto de manifestação por mim exarada quando da apreciação do TC 36.731/2011-0:

Com base nesses parâmetros, verifico que, no caso em apreço, o valor atualizado do dano, até 1/1/2008, perfaz apenas **R\$ 22.277,85**, montante este inferior aos R\$ 23.000,00 fixados como quantia mínima para instauração de tomada de contas especial e posterior encaminhamento a essa Corte. Disso resulta o fato de que esta tomada de contas especial foi constituída em dissonância com critério normativo vigente à época, orientado pelos princípios de racionalidade administrativa e economia processual, conforme se depreende do seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 2.647/2007-TCU-Plenário, o qual aprovou o projeto de instrução normativa que deu origem à IN-TCU 56/2007.

28. Na hipótese de valores de pequena monta, o pressuposto é o de que sequer deverá ser instaurada a tomada de contas especial, por racionalidade administrativa e economia processual. (grifo meu)

Importa salientar que, nesse mesmo diapasão, assim dispôs o art. 6º da IN-TCU 71/2012, a qual, entre outras modificações, elevou, por intermédio do inciso I do mesmo artigo, o valor de referência para instauração de tomada de contas especial de R\$ 23.000,00 para R\$ 75.000,00, *verbis*:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00; (...) (grifei)

Inadiável ressaltar que esse posicionamento, ora mitigado nos termos desta última instrução normativa (a qual, ao contrário do que dispunha a IN-TCU 56/2007, não mais empregou a condicionante “somente”), não deve ser confundido com senso de indiferença quanto a danos de pequena monta ao erário, e muito menos interpretado como impedimento para a adoção das medidas administrativas cabíveis destinadas a sua reparação, as quais podem contemplar, ainda, o acionamento de outras instâncias alheias à jurisdição de contas dessa Corte.

Com essa angulação, passo agora à análise do encaminhamento que considero ser o mais consistente para esse tipo de situação, no âmbito do TCU. Entendo, em síntese, que, se esta tomada de contas especial não deveria ter sido instaurada e encaminhada a esse Tribunal, então o correspondente processo merece ser arquivado, até mesmo porque, como agravante, o atual estado do processo, na minha percepção, aponta para a necessidade de realização de novas citações, a fim de que seja identificado, com maior precisão, o conjunto de responsáveis que deram causa à não apresentação da prestação de contas relativas ao Convênio 421/2006.

Assim sendo, o eventual prosseguimento desta tomada de contas especial nessa Corte de Contas estaria em desconpasso com a própria racionalidade que fundamenta a existência de

limites de alçada para processos de contas dessa natureza, centrada na noção de que as ações de controle, em regra, não deveriam buscar o ressarcimento de débitos antieconômicos, cujo valor não justifica o respectivo custo de cobrança, de tal sorte que o arquivamento do feito afigura-se como medida que se impõe.

E de fato já o teria sido, sem maiores controvérsias, se até antes da edição da IN-TCU 71/2012 fosse constatado que o valor atualizado do dano apurado é inferior a R\$ 23.000,00, tendo em mira que o já citado Acórdão 2.647/2007-TCU-Plenário havia exarado a seguinte deliberação:

9.2. autorizar, desde logo, o arquivamento dos processos de tomada de contas especial em andamento no âmbito do Tribunal, cujo valor do débito, atualizado monetariamente, seja inferior a R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), ou que tenha transcorrido dez anos desde o fato gerador, observado o disposto no art. 5º, § 5º, da Instrução Normativa referida no subitem anterior, em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis. (grifos meus)

Ocorre que, com o advento da IN-TCU 71/2012, esse encaminhamento deixou de ser evidente. Mais do que isso, poder-se-ia até mesmo sustentar, *ad argumentandum tantum*, que a opção pelo arquivamento da presente tomada de contas especial, por já ter havido a citação da responsável (...), estaria expressamente vedada pela novel disciplina consubstanciada no parágrafo único do art. 19 do mencionado diploma, adiante transcrito, o qual, em verdade, decorre da orientação veiculada pelo art. 199, § 2º, do RI/TCU.

Art. 19. (...).

Parágrafo único. Instaurada a tomada de contas especial e citados os responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, ainda na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite estabelecido no art. 6º desta Instrução Normativa. (grifei)

Não me parece, contudo, que a interpretação estritamente literal do dispositivo em foco seja a mais acertada do ponto de vista hermenêutico, vez que o recurso textual, em regra, é apenas ponto de partida para o processo de desentranhamento do real alcance e significado das normas jurídicas.

Sob esse prisma, entendo que uma análise mais aprofundada acerca do parágrafo único do art. 19 da IN-TCU 71/2012 deve envolver o reconhecimento de que, no momento em que a referida norma foi editada, subsistia como pressuposto lógico a premissa de que as tomadas de contas especiais já instauradas e encaminhadas ao TCU haviam observado os parâmetros normativos aplicáveis à espécie até então.

Significa dizer que o dispositivo em exame, em vez de ter alcance absoluto, abrangeria, mais especificamente, o universo de tomada de contas especiais que, no tocante à observância dos limites de alçada, ingressaram nessa Corte na companhia de dano com valor atualizado igual ou superior a R\$ 23.000,00. Assim formulado, o parágrafo único do art. 19 da IN-TCU 71/2012 teria sido endereçado ao tratamento de regras, e não de exceções, as quais, quando existentes, deveriam ser restauradas à condição de regra, mediante arquivamento.

Como resultante desses vetores interpretativos, extrai-se conclusão de que o comando normativo sob escrutínio, no que se refere a montantes financeiros, somente impede o arquivamento de processos atinentes a tomada de contas especiais, nas quais os responsáveis já tenham sido citados, cujo valor atualizado do dano esteja compreendido, ao menos desde 1/1/2008, entre R\$ 23.000,00 (limite antigo) e R\$ 75.000,00 (novo limite). As de valor inferior a R\$ 23.000,00, coerentemente, ainda estariam sujeitas a arquivamento, preservando-se, desse modo, a razão de ser dos aludidos limites de alçadas, derivada dos princípios da racionalidade administrativa e economia processual.

Nesse sentido, pode-se dizer que, se por um lado a IN-TCU 71/2012 revoga a IN-TCU 56/2007, por outro lhe sucede, na medida em que não retroage para se colocar em posição de regular os mesmos fatos da realidade sujeitos à subsunção da norma revogada (*tempus regit actum*), especialmente no que tange à definição de limites de alçada para a instauração e encaminhamento ao TCU de tomada de contas especial.

Por todo o exposto, concluo no sentido de que a exegese mais consentânea com os princípios da racionalidade administrativa e economia processual, presentes tanto na IN-TCU 56/2007

como na IN-TCU 71/2012, traz como resultado a conclusão de que as tomadas de contas especiais com valor atualizado do dano, nos moldes propostos, inferior a R\$ 23.000,00, que sequer deveriam ter ingressado nessa Corte de Contas, têm como destino o encaminhamento terminativo (...) do art. 201, § 3º, *in fine*, do RI/TCU, razão pela qual opino pelo arquivamento do presente processo.

Ante o exposto, divergindo da unidade técnica, proponho que:

- a) o recurso oferecido pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos deva ser conhecido, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) o recurso oferecido pelo Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz deva ser conhecido, para, no mérito, dar-lhe provimento, promovendo-se, em decorrência, o arquivamento destes autos, com fundamento no art. 201, § 3º, *in fine*, do RI/TCU.

Ministério Público, em 6 de setembro de 2013.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral