

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 021.984/2010-7

Natureza: Recurso de Reconsideração (Prestação de Contas – Exercício de 2009).

Unidade: Fundação Nacional de Saúde/AM.

Interessados Silvia Evangelista Pimenta e Pedro Paulo de Siqueira Coutinho.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ACÓRDÃO 1.209/2013-TCU-2ª CÂMARA. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DA FUNASA NO AMAZONAS. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E EM PAGAMENTOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos, cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo dirigente da unidade técnica (Peças 172 e 173):

“[...] Inicialmente, assinala-se, por questões metodológicas, que nesta instrução se fará referência às peças sempre com base nos documentos e nas respectivas numerações de páginas constantes do processo eletrônico, ante sua conversão, consoante Termo de Conversão autuado como Peça 146. Ignorar-se-á, portanto, as numerações de páginas consignadas nos então existentes volumes e anexos do processo físico.

2. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Srª Silvia Evangelista Pimenta (peça 155) e pelo Sr. Pedro Paulo de Siqueira Coutinho (peça 160) contra o Acórdão 1.209/2013-TCU-2ª Câmara, prolatado na sessão de julgamento do dia 19/3/2013-Ordinária e inserto na Ata 7/2013-2ª Câmara (peça 153).

HISTÓRICO PROCESSUAL

3. Na oportunidade, apreciava-se processo de Prestação de Contas da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Amazonas (Funasa/AM), relativas ao exercício de 2009.

4. O TCU, após a análise do Relatório de Auditoria 244.040/2010 da Controladoria-Geral da União (peça 5, p. 21-47) e o saneamento dos autos, mediante diligência, promoveu a audiência dos responsáveis, em face das seguintes irregularidades:

a) Falta de planejamento para realizar processo licitatório para contratação de serviços de táxi aéreo, telefonia, aluguel de imóvel e serviço de recuperação de aparelho de ar condicionado, culminando com o pagamento, por meio do reconhecimento de dívida, contrariando o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, os artigos 58 a 64 da Lei nº 4.320/1964 e os artigos 2º e 3º da Lei nº 8.666/93;

b) Execução de despesas sem o prévio empenho e sem a realização de procedimento licitatório;

c) Fracionamento de despesa por meio de dispensas de licitações;

d) Contratação emergencial, por dispensa de licitação, sem o devido embasamento legal;

e) Contratação verbal com posterior reconhecimento de dívida.

5. Examinadas as razões de justificativa apresentadas, o Tribunal, mediante o Acórdão 1.209/2013 – TCU – 2ª Câmara (peça 153), ante as razões expostas pelo Ministro-Relator José Jorge, decidiu:

9.1. nos termos do art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, considerar revéis os Sr^{es} Worney Amoedo Cardoso e Marcelo Ferreira Silveira;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Sr^{es} Cecimar Suath Amaral, Tânia Regina Mesquita de Souza, Francisco das Chagas de Oliveira Pinheiro e Antônio José dos Santos Freitas;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Pedro Paulo de Siqueira Coutinho e Silvia Evangelista Pimenta;

9.4. com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, todos da Lei 8.443, de 16/7/1992, julgar irregulares as contas de Pedro Paulo de Siqueira Coutinho e Silvia Evangelista Pimenta, aplicando-lhes, com fundamento no art. 58, inciso I, da mesma Lei, multa individual no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento dos respectivos valores aos cofres do Tesouro Nacional, atualizados monetariamente, a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. com esteio nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, todos da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas dos Sr^{es} Worney Amoedo Cardoso e Tânia Regina Mesquita de Souza, dando-lhes quitação;

9.6. com amparo nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, todos da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados à peça 1, p. 6-16, dando-lhes quitação plena;

9.7. seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas referidas no item 9.4 supra, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas às notificações;

9.8. seja autorizado, desde logo, o parcelamento das dívidas acima mencionadas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, alertando os solicitantes de que a falta de recolhimento importará no vencimento antecipado da dívida;

9.9. dar ciência à Superintendência Regional da Funasa no Amazonas que:

9.9.1. a realização de contratações sem que haja prévio processo licitatório, ou sua dispensa, nas hipóteses autorizadas em lei, vai de encontro ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e aos arts. 2º e 3º da Lei 8.666, de 21/7/1993;

9.9.2. a ausência de realização de processo licitatório para contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa, consoante art. 23, § 5º c/c o art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993; e

9.9.3. a realização de despesa sem prévio empenho é vedada pelo art. 60 da Lei 4320, de 17/3/1964.' (destacou-se)

6. Irresignados com a decisão do TCU, os responsáveis interpuseram recursos de reconsideração, que se fundamentam nos fatos que, adiante, passar-se-ão a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Em exames preliminares de admissibilidade, esta unidade recursal propôs o conhecimento dos recursos (peças 162, 163 e 164), com fundamento no art. 32, inciso I, e no art. 33

da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4 e 9.7 do acórdão recorrido, os quais foram ratificados pelo Ex^{mo} Ministro-Relator Aroldo Cedraz (peça 169).

EXAME DE MÉRITO

1. I.1 – Razões recursais da Sr^a Silvia Evangelista Pimenta (peça 155)

8. A recorrente alega dificuldades financeiras enfrentadas pela Funasa no exercício de 2006. Por essa razão, somente em 2008 teriam adotado providências para regularização das despesas e realização de novas licitações (peça 155, p. 7).

9. Afirma que providenciou memorandos nos quais passou informações à Corregedoria da Funasa e solicitou que comissões fossem compostas por servidores de outras regionais. Segundo a recorrente, por questão de hierarquia, esses documentos foram assinados por outros gestores (peça 155, p. 7).

10. Informa que assumiu o cargo em 7/8/2008 e menciona medidas administrativas adotadas como a realização de 24 licitações em 2008 e 12 licitações em 2009 e a capacitação de 15 servidores (peça 155, p. 9).

11. Menciona problemas advindos da relação da Fundação com grupos indígenas, que teriam afetado o funcionamento da entidade (peça 155, p. 9).

12. Sustenta contradição do acórdão recorrido, que acolheu as razões de justificativas da Coordenadora Regional Substituta, julgando as contas regulares com ressalva, e rejeitou a sua defesa, julgando as contas irregulares, não obstante ser chefe da Divisão de Administração (peça 155, p. 17).

13. Com relação ao serviço de taxi aéreo, ao serviço de telefonia, ao aluguel de imóvel em Eirunepé, ao serviço de recuperação de aparelhos de ar condicionado, aos serviços de passagens fluviais e terrestres, à consulta tardia à empresa Visam e aos serviços continuados de motorista menciona os memorandos 047, 156, 200 e 278, em que se determinou a apuração da responsabilidade dos que deram causa às irregularidades, dando origem a processos administrativos nos quais a recorrente não foi responsabilizada. Ressalta que os memorandos assinados pelos Coordenadores foram elaborados pela recorrente (peça 155, p. 11-23).

14. No tocante ao reconhecimento das dívidas, afirma que a nulidade contratual não exige a Administração do dever de indenizar o particular pelo que houver efetivamente executado, nos termos do parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/1993, hipótese em que se configuraria enriquecimento sem causa do Estado (peça 155, p. 23-25).

15. Ressalta que não pode ser responsabilizada pela conduta de servidores subordinados que exorbitaram das ordens recebidas, segundo preceitua o Decreto 93.872/1986.

16. Por fim, alega a boa-fé e o cumprimento do dever funcional.

I.2 – Análise

17. Em síntese, a recorrente não apresenta argumentos aptos a afastar sua culpa, aduzindo, somente, circunstâncias que não podem atenuar a reprobabilidade de sua conduta.

18. Observa-se que o fundamento da sua condenação foi o art. 16, inciso III, alínea **b** da Lei 8.443/1992, relativo à prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

19. Foram imputadas à recorrente as seguintes irregularidades (peça 6, p. 43-46):

a) Falta de planejamento para realizar o devido processo licitatório para os serviços abaixo discriminados, culminando com pagamento, por meio de reconhecimento de dívida, contrariando o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, os arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964 e os arts. 2º e 3º, da Lei 8.666/1993, como segue:

i. Serviços de táxi aéreo: deixou de programar o devido processo licitatório no início do exercício já que o contrato então vigente se encerraria em 30/6/2009;

ii. Serviço de telefonia: deixou de realizar processo licitatório para serviços de telefonia fixa, visto que, durante todo o exercício de 2009, esse serviço foi pago por reconhecimento de dívida;

iii. Aluguel de imóvel: manteve o aluguel irregular do imóvel quando deveria realizar o devido processo licitatório ou a sua dispensa, conforme preceitua o inciso X, da Lei 8.666/1993;

iv. Serviço de recuperação de aparelhos de ar condicionado: deixou de programar o devido processo licitatório no início do exercício para recuperação e manutenção dos aparelhos de ar condicionado da Funasa/Core-AM;

b) Autorização de passagens fluviais e terrestres sem o prévio empenho, em violação aos artigos 58 a 64 da Lei 4.320/64;

c) Omissão quanto aos procedimentos para prorrogação do Contrato 12/2006, resultando o pagamento de serviço por reconhecimento de dívida;

d) Omissão quanto à adoção de providências com vistas a licitar serviços continuados de motorista no primeiro semestre de 2009, acarretando contratação por dispensa, indevida, de licitação de que trata o inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993.

20. Diante disso, caberia a recorrente apresentar provas de que tais fatos não aconteceram ou de que não deu causa a eles, o que não ocorreu no caso em análise. Nesse contexto, verifica-se que a menção a procedimentos investigatórios não elide as irregularidades que lhe foram imputadas, haja vista sua responsabilidade direta pelas falhas mencionadas.

21. Ademais, as medidas administrativas mencionadas pela recorrente, como expedição de notificações à Corregedoria ou instauração de procedimento administrativo disciplinar, estão inseridas na esfera funcional e visam à apuração da responsabilidade dos servidores por infrações praticadas no exercício das suas atribuições ou que tenham relação com as atribuições do cargo.

22. Tais medidas, não obstante demonstrarem o cumprimento de dever funcional do servidor, disposto no art. 116 da Lei 8.112/1990, não afastam a sua responsabilidade no tocante à regularidade na gestão de recursos públicos, em decorrência do princípio da independência das esferas.

23. Como bem destacado na instrução à peça 147, a recorrente não apresentou elementos suficientes para comprovar a adoção de ações planejadas e medidas tempestivas para a solução dos problemas relacionados à regularização das contratações da entidade, bem como demonstrar a observância à legislação vigente. Tais fatos acarretaram contratações e pagamentos irregulares, não elididos pelas presentes razões recursais.

24. Ressalta-se que não foi o pagamento de fornecedores ou prestadores de serviço que acarretou o julgamento pela irregularidade das contas, mas sim a inobservância dos procedimentos administrativos impostos pela legislação para regular aplicação desses recursos.

25. No tocante à alegada contradição do acórdão recorrido, que acolheu as razões de justificativa da Sr^a Cecimar Suath Amaral, Coordenadora Regional Substituta no período de 27/6/2009 a 31/12/2009, julgando as contas regulares com ressalva, e rejeitou a defesa da recorrente, observa-se que não existe incoerência no julgamento desta Corte de Contas. Conforme se depreende dos argumentos aduzidos à peça 147, p. 12, as medidas adotadas pela Coordenadora Substituta durante os seis meses em que esteve no cargo, foram consideradas suficientes para afastar sua responsabilidade, diante dos problemas anteriores a sua gestão.

26. O mesmo raciocínio, contudo, não pode ser estendido à recorrente, haja vista a ausência de similaridade fática entre as duas condutas. No caso em análise, além de ocuparem cargos diferentes, o que pressupõe a distinção de atribuições e, por conseguinte, de responsabilidades, restou demonstrado que as irregularidades ocorreram durante a gestão da recorrente, no período de 1/1/2009 a 23/6/2009.

27. Ademais, o conjunto de irregularidades constatadas demonstra a negligência da recorrente enquanto investida no cargo de Chefe da Divisão de Administração, razão pela qual não deve prosperar o argumento referente à responsabilidade somente dos servidores a ela subordinados.

28. Da mesma forma, não devem ser aceitos os argumentos acerca da boa-fé e do cumprimento de dever funcional.

29. Com relação à alegação de boa-fé, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que, quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, cabendo ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

30. Nesse contexto, e após exame das razões recursais, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do recorrente.

31. Do exame dos autos, conclui-se que a recorrente não apresentou, em suas razões recursais, argumentos ou documentos probatórios aptos a afastar as irregularidades mencionadas.

II.1 – Razões recursais do Sr. Pedro Paulo de Siqueira Coutinho (peça 160)

32. O recorrente alega que exerceu suas atribuições de coordenador no período de 17/10/2008 a 24/6/2009. Relata problemas ocorridos no período, como ameaças e invasões indígenas. Menciona ainda problemas relativos ao deslocamento no Estado do Amazonas (peça 160, p. 1-2).

33. Argumenta que atuou com base na confiança em relação à chefe da Divisão de Administração e às áreas administrativa e operacional (peça 160, p. 1 e 3).

34. No tocante aos apontamentos constantes dos itens 4.1.10, 5.1.2, 6.1.1, 7.2, 8.1.1, 9.1.2 e 10.1.2 (peça 152, p. 4-9), assevera que, antes de assinar os processos, se cercou de todas as informações possíveis, inclusive de parecer do engenheiro responsável (peça 160, p. 3).

35. Acrescenta que não foi responsabilizado no processo administrativo disciplinar instaurado pela Corregedoria da Funasa (peça 160, p. 3).

36. Sustenta que não houve lesão ao erário, desvio de finalidade ou locupletamento corruptivo (peça 160, p. 4).

II.2 – Análise

37. O recorrente respondeu, na condição de Coordenador Regional da Funasa no Amazonas, no período de 1/1/2009 a 23/6/2009, pelas mesmas irregularidades descritas no item 0 desta instrução. Observa-se que, em suas razões recursais, ele não apresentou elementos aptos a afastar as irregularidades a ele atribuídas.

38. Com relação ao argumento de que se cercou de todas as informações possíveis, inclusive de parecer do engenheiro responsável, este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 179/2011-TCU-Plenário, 1.736/2010-TCU-Plenário, 4.420/2010-TCU-2ª Câmara, 2.748/2010-TCU-Plenário e 1.528/2010-TCU-Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo. Assim, o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

39. Ressalta-se que o fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos.

40. No tocante à ausência de responsabilização em processo administrativo, conforme abordado nos itens 0 a 0 desta instrução, a responsabilidade pela prática de ilícito administrativo não se confunde com a responsabilidade em processos de contas. 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.

41. Com relação aos processos afetos ao controle externo, nos termos do art. 71, inc. II da Constituição Federal, 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. Para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente.

42. Desse modo, não há como acolher o argumento apresentado.

43. Por fim, quanto à alegação de que não houve lesão ao erário, desvio de finalidade ou locupletamento corruptivo, observa-se que não foram esses os fundamentos para o julgamento pela irregularidade das contas. As contas foram julgadas irregulares com fundamento no art. 16, inciso III, alínea **b** da Lei 8.443/1992, em decorrência da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

44. A par dos argumentos expostos, propõe-se negar provimento aos recursos de reconsideração, mantendo-se inalterados os termos do **decisum** recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Ante todo o exposto, considerando a manifestação do Ministro-Relator quanto ao conhecimento dos recursos de reconsideração, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285, caput, do RI/TCU, negar provimento aos recursos de reconsideração interpostos pela Sr^a Silvia Evangelista Pimenta (CPF 187.149.782-53) e pelo Sr. Pedro Paulo de Siqueira Coutinho (CPF 398.681.097-87) contra o Acórdão 1.209/2013-TCU-2^a Câmara;

II – dar conhecimento às entidades/órgãos interessados e ao recorrente da deliberação que vier a ser profêrida. [...]”.

2. O Ministério Público junto a este Tribunal, manifesta concordância com a proposta da Unidade Técnica (Peça 174).

É o Relatório.