

TC 020.292/2007-8

Tipo: Tomada de contas especial (recursos de reconsideração).

Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde – FNS.

Recorrentes: Eliane da Cruz Corrêa (CPF 199.307.428-75) e Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária (CNPJ 51.642.288/0001-39).

Advogado constituído nos autos: Vitor João de Freitas Costa (OAB/SP 132.089), peça 81, p. 1, e peça 85, p. 1, e Samara Massanaro Rosa (OAB/SP 301.741), procuração à peça 130, p. 9.

Pedido de sustentação oral: Samara Massanaro Rosa (peça 133, p. 30).

Sumário: Tomada de contas especial. Superfaturamento na aquisição de unidades móveis de saúde – operação Sanguessuga. Débito. Multa aos responsáveis. Razões complementares a recurso de reconsideração. Comprovação de recolhimento do saldo do convênio. Provimento parcial. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração contra o Acórdão 2.555/2012-TCU-2ª Câmara interpostos por Eliane da Cruz Corrêa, ex-presidente da Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária – MAAC (peça 79), e pela mencionada associação (peça 80).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revéis para todos os efeitos a empresa Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representação Ltda. e o Sr. Carlos Alberto Loureiro Cardoso, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. excluir do rol de responsáveis arrolados nos presentes autos o Sr. Carlos Alberto Loureiro Cardoso, não obstante sua revelia, a Srª Inara Bessa de Meneses e os Sres Antônio Alves de Souza, Antônio Wilson Botelho de Sousa, João Elias de Moura Cordeiro, José Menezes Neto, Ivanildo de Oliveira Martins (falecido em 25/11/2010) e Paulo Biancardi Coury;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária, pelos Sres Luiz Antônio Trevisan Vedoim e Ronildo Pereira de Medeiros e pela Srª Eliane da Cruz Corrêa, o mesmo podendo ser dito em relação às razões de justificativa apresentadas por esta responsável;

9.4. 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 da Srª Eliane da Cruz Corrêa, condenando-a solidariamente com os responsáveis arrolados abaixo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, acrescidas dos encargos legais calculados a partir das respectivas datas, fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste acórdão, para que comprovem,

perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, 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:

9.4.1. débito de R\$ 12.484,11 (doze mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e onze centavos) a contar de 16/8/2005 sob responsabilidade solidária de Eliane da Cruz Corrêa, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Ronildo Pereira de Medeiros, Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária e Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança Representações Ltda.;

9.4.2. débito de R\$ 4.389,38 (quatro mil, trezentos e oitenta e nove reais e trinta e oito centavos) a contar de 1º/8/2005 sob responsabilidade solidária de Eliane da Cruz Corrêa, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Ronildo Pereira de Medeiros, Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária e Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança Representações Ltda.;

9.4.3. débito de R\$ 14.018,26 (quatorze mil e dezoito reais e vinte e seis centavos) a contar de 16/8/2005 sob responsabilidade solidária de Eliane da Cruz Corrêa, Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária e Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança Representações Ltda.;

9.5. condenar a Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária a restituir aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação deste acórdão, a importância de R\$ 3.933,43 (três mil, novecentos e trinta e três reais e quarenta e três centavos) acrescida dos encargos legais calculados a partir de 23/6/2006, nos termos da legislação vigente, referente ao saldo financeiro não restituído do convênio 5.409/2004;

9.6. aplicar à Srª Eliane da Cruz Corrêa, à Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária, à empresa Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança Representações Ltda. e aos Sres Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira de Medeiros, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), R\$ 17.000,00 (dezessete mil reais), R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e R\$ 7.000,00 (sete mil reais), respectivamente, 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;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.7.1. 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;

9.7.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

9.8.1. ao Ministro da Saúde, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde e à Controladoria-Geral da União da Presidência da República, para que tomem ciência desta deliberação;

9.8.2. à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para adoção das medidas cabíveis, conforme previsto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992; e

9.8.3. à Procuradoria da República no Município de Santos, na pessoa da Procuradora da República Carolina Lourenção Brighenti, em atenção ao Ofício 185, de 22/5/2006, dirigido à Divisão de Auditoria do Ministério da Saúde em São Paulo.

HISTÓRICO

2. O valor total conveniado, no montante de R\$ 474.000,00, originou-se do Orçamento Geral da União e restou creditado em conta específica, por meio de duas parcelas iguais, depositadas nos dias 28/6/2005 e 8/8/2005, tendo ocorrido os pagamentos afetos ao convênio no mês de agosto de 2005, restando em 23/6/2006 um saldo de R\$ 3.933,43, não restituído ao órgão concedente, resultante dos ganhos obtidos no mercado financeiro em razão da aplicação dos recursos (peça 16, p. 2).

2.1. Os pronunciamentos da Secretaria Federal de Controle Interno e da autoridade ministerial foram uniformes pela irregularidade das contas, atribuindo à Sra. Eliane da Cruz Corrêa débito no valor total da importância transferida ao Movimento Alpha de Ação Comunitária. (peça 16, p. 2).

2.2. A Secex/SP, inicialmente encarregada de instruir o presente feito, promoveu a citação da Sra. Eliane da Cruz solidariamente com a entidade conveniente, em razão da omissão do dever de prestar contas da aplicação dos recursos afetos ao Convênio 5.409/2004 (peça 16, p. 2-3).

2.3. As alegações de defesa e a documentação apresentada foram refutadas pela Secex/SP, que, considerando não haver nos autos a comprovação da boa-fé das responsáveis, propôs o julgamento imediato pela irregularidade das contas, com imputação de débito ao Movimento Alpha de Ação Comunitária e à Eliane da Cruz da totalidade dos recursos transferidos, sem prejuízo da aplicação da penalidade de multa à responsável, consoante previsão do art. 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992 (peça 16, p. 3).

2.4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, considerando que o presente processo tratava de aquisição de unidades móveis de saúde relacionada às fraudes detectadas na Operação Sanguessuga, propôs, preliminarmente, o envio dos autos à 7ª Secex, em consonância com questão de ordem aprovada pelo Plenário deste Tribunal em 20/5/2009, sugestão esta acolhida pelo eminente Ministro Augusto Nardes, à época relator desta TCE (peça 16, p. 3).

2.5. No que toca aos recorrentes, o exame preliminar efetuado pela 7ª Secex concluiu que o dano apurado nos autos não mais coincidia com a totalidade dos recursos transferidos ao Movimento Alpha de Ação Comunitária (R\$ 474.000,00), e confirmou a não restituição do saldo do convênio aos cofres federais (R\$ 3.933,43), tendo ainda apontado outras duas ocorrências prováveis caracterizadoras de prejuízo financeiro à União (peça 16, p. 3):

8.1. superfaturamento de R\$ 16.873,49 na aquisição das unidades móveis de saúde - UMS, prejuízo este cuja responsabilidade foi atribuída não somente à Srª Eliane da Cruz Corrêa e ao Movimento Alpha de Ação Comunitária, como também à empresa Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança Representações Ltda., contratada para a execução do Convênio 5.409/2004, a seu sócio-administrador, Sr. Carlos Alberto Loureiro Cardoso, e a seus administradores de fato, Sr^{es} Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros;

8.2. falta de equipamentos nas UMS adquiridas, quantificados em R\$ 14.018,26, irregularidade imputada à Srª Eliane da Cruz Corrêa, ao Movimento Alpha de Ação Comunitária e à empresa Suprema-Rio;

2.6. Também foi promovida a audiência de Eliane da Cruz Corrêa, haja vista (I) a existência de indícios de fraude na tomada de preços 01/2005, levada a termo no âmbito do convênio 5.409/2004 para a execução do objeto desta avença; (II) o descumprimento do prazo originalmente previsto para o encaminhamento da prestação de contas do convênio; e (III) o fato de que nenhum

dos estabelecimentos de saúde indicados nos anexos VIII e IX do plano de trabalho foi contemplado com unidades móveis de saúde (peça 16, p. 3).

2.7. Em decorrência dessas conclusões preliminares, foram efetuadas as citações e as audiências consideradas pertinentes pela 7ª Secex, o que resultou na apresentação de razões de justificativa e alegações de defesa, as quais foram rechaçadas pela 4ª Secex, unidade competente para instrução dos feitos da Operação Sanguessuga em decorrência da extinção da 7ª Secex, e que resultou na proposta de julgamento pela irregularidade das contas, condenação solidária em débito e aplicação de multa (peça 16, p. 3).

2.8. Inconformados com o resultado do julgamento, Eliane da Cruz Corrêa e a Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária – MAAC, interpuseram recursos de reconsideração que foram objeto de análise de mérito por parte desta Secretaria (peça 124).

2.9. Após concluída a fase de instrução a cargo desta Unidade Técnica, foram protocoladas as peças 133, 134, 135, 136, 137 e 139, motivo pelo qual os autos foram devolvidos pelo Gabinete do Relator para nova instrução (peça 145), sendo que, em exame preliminar de admissibilidade de recurso, esta Unidade propôs que as peças não fossem conhecidas (peças 159 e 160).

2.10. Ouvido o Ministério Público/TCU (peça 181), o então Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, dissentindo desta Unidade, propôs o conhecimento da peça 139, apresentada por Valéria Malheiro Silva, como razões complementares ao recurso interposto pela MAAC (peça 80), de modo que, acolhendo tal parecer, o Ministro Relator determinou a esta Unidade Técnica a análise de tal peça (peça 182).

2.11. Posteriormente foram protocoladas pela MAAC e por Valéria Malheiro Silva as peças 183 e 184, que também serão analisadas na presente instrução.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 97, 98, 99), ratificados à peça 113 pelo Ministro-Relator José Jorge, e o parecer do Ministério Público/TCU (peça 181), que concluíram pela admissão do recurso e de suas razões complementares, com a suspensão dos efeitos dos subitens 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7.2 do Acórdão 2.555/2012-TCU-2ª Câmara, porquanto preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constitui objeto dos recursos examinar as seguintes questões apresentadas nas razões complementares aos recursos de reconsideração, ficando, deste já, ratificada a análise dos argumentos recursais constantes do recurso inicial lançada por esta Unidade Técnica à peça 124, sem prejuízo de alterações naquela proposta de encaminhamento:

- a) Se a entidade conveniente tinha autorização para atuar na área de assistência à saúde;
- b) Se deve ser excluída a responsabilidade das recorrentes em obediência ao princípio da isonomia;
- c) Se houve devolução tempestiva do saldo residual do convênio;
- d) Se está demonstrada nos autos a má-fé da responsável;
- e) Se está demonstrada nos autos a culpa da responsável;
- f) Se a rescisão do Convênio 5.186/2004 por parte da MAAC exclui a responsabilidade de sua gestora pelas irregularidades apuradas nos presentes autos;

g) Se a expedição de notificação extrajudicial à contratada para que suprisse a ausência de equipamentos obrigatórios na UMS tem o condão de excluir a responsabilidade da gestora dos recursos públicos pelos equipamentos faltantes;

h) Se o valor do débito apurado nos autos em razão da reformulação do plano de trabalho, somado à natureza ínfima do superfaturamento, acarretaria: a exclusão da responsabilidade da gestora dos recursos; o arquivamento da tomada de contas especial sem resolução de mérito; a ausência de interesse público de índole fiscal; a aplicabilidade do princípio da insignificância; a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; *error in procedendo*, em face do elemento subjetivo da conduta advindo da ausência de ilegalidade nos preços consignados na reformulação do plano de trabalho e na natureza ínfima do superfaturamento.

5. Autorização estatal para que a entidade conveniente atuasse na área de assistência à saúde.

5.1. A atual presidente da MAAC, Sra. Valéria Malheiro Silva, alega que havia autorização concedida pelo Estado para que atuasse na área de assistência à saúde com base nos seguintes argumentos:

a) Em 9/12/2003, o estatuto social da MAAC passou a prever a atuação da associação na área de assistência educacional e de saúde, podendo estabelecer gabinetes médicos e odontológicos.

b) Acrescenta que, à época da celebração dos convênios, a MAAC detinha inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Santos e no Conselho Nacional de Assistência Social, conforme certificados à peça 139, p. 34-44.

c) Aduz que tais inscrições autorizavam a MAAC a atuar nas áreas de educação, assistência social e saúde, em consonância com os arts. 9º, § 3º, e 18, inciso IV, da Lei 8.742/1993 e arts. 2º, IV, e 3º, incisos I, II e III, do Decreto 2.536/1998.

d) Assevera que inexistia imperativo legal no sentido de se exigir das entidades assistenciais sem fins lucrativos que quisessem atuar na área de saúde o cadastro junto ao Sistema Único de Saúde, mais precisamente o Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES).

e) Requer o reconhecimento explícito de ausência de má-fé por parte da então representante da MAAC que subscreveu o convênio em tela, haja vista a autorização legal e estatutária para a MAAC atuar na área de saúde e a desnecessidade de cadastro junto ao CNES.

Análise

5.2. A inexistência de cadastro junto ao CNES não foi objeto de citação ou de audiência da MAAC, não tendo fundamentado sua condenação nestes autos, de modo que o presente argumento recursal não merece ser apreciado, por ausência de sucumbência.

6. Aplicação do princípio da isonomia.

6.1. Invoca, como prova emprestada para demonstrar a ausência de má-fé da representante da MAAC, a defesa apresentada pelo Sr. Ivanildo de Oliveira Martins no TC 021.329/2007-4 (peça 139, p. 45-54), que motivou o MPTCU a não considerar ilegal a reformulação do plano de trabalho e a subscrição do Convênio 4.185/2004, culminando com sua exclusão da relação processual, acrescentando as seguintes razões recursais:

a) Alega que, em respeito ao instituto isonômico, não se pode adotar em relação à representante legal da MAAC à época da assinatura do Convênio 5.409/2004 posição diversa da adotada em relação ao Sr. Ivanildo de Oliveira Martins, que teve acatada pelo Tribunal suas alegações de defesa para excluí-lo da presente relação processual;

b) Aduz que a subscrição do Convênio 5.409/2004 encontra-se amparada na Lei 8.666/1993 e nas Normas de Cooperação Técnica e Financeira de Programas e Projetos Mediante a Celebração de Convênios e Instrumentos Congêneres, mostrando-se legítima e eficaz em face da Súmula 190 do TCU.

Análise

6.2. Em primeiro lugar, não foi objeto de qualquer condenação da MAAC a ilegalidade ou a ilegitimidade na subscrição do convênio ou na reformulação do plano de trabalho, de modo que, quanto a tais questões, não houve sucumbência da recorrente.

6.3. Em segundo lugar, a exclusão de responsabilidade do Sr. Ivanildo de Oliveira Martins quanto à ilegalidade da reformulação do plano de trabalho, tanto nos autos do TC 021.329/2007-4, quanto nos presentes autos, deveu-se à constatação de que o referido servidor, então ocupante do cargo de chefe do Serviço de Habilitação e Cadastramento, não tinha sob sua incumbência as atividades voltadas à análise e ao controle de pronunciamentos técnicos (itens 48 e 49 do voto condutor do Acórdão 2.556/2012-TCU-2ª Câmara).

6.4. Sendo assim, não é possível estender à recorrente e à sua representante legal o posicionamento adotado por esta Corte em relação ao Sr. Ivanildo, uma vez que a exclusão deste da relação processual fundamentou-se em circunstâncias pessoais que nada influenciam nas irregularidades e responsabilidades atribuídas à MAAC e à sua representante legal, inexistindo, assim, qualquer violação ao princípio da isonomia.

7. Devolução tempestiva do saldo residual do convênio.

7.1. Alega que a restituição do saldo devedor efetivou-se em 11/9/2006, conforme GRU em anexo (peça 139, p. 62), antes da extinção do convênio, e ainda que:

a) Tal fato que demonstra a conduta proba e a boa-fé da representante legal da MAAC.

b) Salaria que, em 25/9/2006, o Ministro de Estado da Saúde informou a resolução do Convênio, conforme documento à peça 139, p. 63, e que, de acordo com o parágrafo quarto da cláusula quarta do termo de convênio, a restituição do saldo contratual poderia ser feita no prazo de 30 dias após a extinção do convênio.

c) Sustenta que, ante a devolução tempestiva do saldo do convênio, descabe a condenação da MAAC no montante de R\$ 3.933,43, sob pena de enriquecimento sem causa.

Análise

7.2. Assiste razão à recorrente. Ocorre que o saldo final do convênio, cuja restituição foi determinada por meio do item 9.5 do acórdão recorrido, foi tempestivamente recolhido pela MAAC conforme faz prova o documento de peça 139, p. 62.

7.3. Dessa forma, deve ser reconhecida a procedência do argumento recursal, ante a juntada do comprovante de recolhimento do saldo do convênio, datado de 26/9/2006.

8. Demonstração da má-fé.

8.1. Alega que qualquer imputação de conduta dolosa à representante legal da MAAC, amparada em ilações jungidas à Operação Sanguessuga, não merece êxito, haja vista a separação entre as esferas penal e administrativa, aliada à inexistência de sentença penal transitada em julgado, argumentando que:

a) O Convênio 5.409/2004 foi objeto de rigorosa análise técnica por competentes agentes públicos do Ministério da Saúde, culminando no relatório de fiscalização *in loco* em anexo (peça 139, p. 64-79), que atestou de maneira inequívoca a inocorrência de qualquer fraude ao certame licitatório promovido pela MAAC;

b) Aduz que, em atenção à Súmula 54 do TCU, as conclusões das inspeções *in loco* devem ser consideradas no julgamento das contas;

c) Afirmar que “causa enorme espanto a imputação de inobservância aos ditames da lei 8.666/93”, pois “as entidades privadas sem fins lucrativos não se submetem de maneira hígida aos ditames desta”. Nesse sentido, cita entendimento manifestado pelo Ministro Marcos Vinícios Vileça no âmbito do TC 008.011/2003-5 (Acórdão 1.777/2005-Plenário);

d) Alega que, ainda que referida lei seja aplicável ao caso, a representante legal da MAAC carecia de habilidade técnica quanto aos procedimentos do certame licitatório. Esclarece que a postura inábil da responsável não se confunde com conduta de má-fé. Cita jurisprudência do STJ acerca da Lei de Improbidade Administrativa;

e) Requer que esta Corte reconheça a ausência de má-fé da Sra. Eliane da Cruz Corrêa no deslinde do certame licitatório, ante a ausência de prova cabal e inequívoca de fraude à licitação.

Análise

8.2. A responsabilização por irregularidades na gestão de recursos públicos independe da comprovação de dolo ou má-fé do agente, bastando a configuração de culpa, o que está evidenciado nestes autos. Ademais, deve-se esclarecer que a independência das instâncias não significa que o TCU não se possa valer do instituto da prova emprestada.

8.3. Quanto à ocorrência de fraude à licitação, verifica-se que está devidamente demonstrada nestes autos, ante a confissão da própria presidente da MAAC de que uma pessoa não integrante da associação trazia “as licitações que já haviam sido feitas”, que “ALESSANDRO trouxe a ata da licitação vencida pela SUPREMA para ser assinada pela Presidente da MAAC” e que “nenhuma das empresas que participaram da licitação compareceu à sede da MAAC” (Relatório de Auditoria do DENASUS à peça 5, p. 23).

8.4. No que tange à submissão da recorrente à Lei de Licitações, não deveria causar-lhe nenhuma estranheza, pois tal exigência estava prevista no próprio termo de convênio (preâmbulo e cláusula segunda, II, 2.10) subscrito pela recorrente (peça 1, p. 16 e 18), além de ser obrigação estatuída no art. 27 da IN/STN 1/1997, *in verbis*:

Art. 27. O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica.

8.5. O Acórdão 1.777/2005-TCU-Plenário não aproveita à recorrente, porquanto estabeleceu a inaplicabilidade da Lei 8.666/1993 apenas às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) contratadas pela Administração Pública por meio de termos de parceria, situação distinta da tratada nestes autos, em que houve celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos.

8.6. A inabilidade técnica da representante legal da MAAC quanto aos aspectos da Lei 8.666/1993 não elide sua responsabilidade, uma vez que ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece (art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

8.7. Embora seja desnecessário, no âmbito desta Corte demonstrar a má-fé do agente, deve-se esclarecer que a boa-fé da Sra. Eliane da Cruz Corrêa também não está evidenciada nos autos. Na realidade, a própria confissão da Sra. Eliane exposta no item 36 desta instrução demonstra que ela faltou com a verdade quando subscreveu a Ata 001/2005, relativa à Tomada de Preços 001/2005 (peça 3, p. 4), uma vez que nunca ocorreu a referida reunião de abertura e julgamento das propostas.

8.8. Sendo assim, não há como esta Corte reconhecer a inexistência de má-fé por parte da Sra. Eliane da Cruz Corrêa, então representante da MAAC.

9. Demonstração de culpa.

9.1. Alega que a ausência de destinação das UMS e a falta de alguns equipamentos não se assentam em conduta de má-fé da representante legal da MAAC e nem em ato culposos de sua parte, argumentando que:

a) As UMS foram entregues desprovidas das documentações imprescindíveis à sua destinação e de alguns equipamentos licitados e quitados, o que estava na esfera obrigacional da empresa vencedora do certame licitatório;

b) Alega que, após alguns meses de inúmeras e infrutíferas tentativas de localização da aludida empresa com o intuito de obtenção das documentações e dos equipamentos, veio à lume a operação policial, seguida de ação judicial objetivando a devolução das UMS, que ainda estavam pendentes de regularização por culpa única e exclusiva da empresa contratada;

c) Aduz que as UMS não foram destinadas aos Municípios discriminados no plano de trabalho com os respectivos equipamentos por motivo superveniente e não imputável à vontade da representante legal da MAAC, devendo ser excluída sua culpabilidade por motivo de força maior;

d) Por fim, alega que, além de não ter havido má-fé, também não houve conduta culposa da representante legal da MAAC, o que deve culminar com o julgamento regular das contas relativas ao Convênio 5.409/2004.

Análise

9.2. Cabe reiterar, aqui, que a configuração ou não de má-fé do gestor é irrelevante para o deslinde deste processo.

9.3. A conduta da presidente da MAAC em efetivar o pagamento integral à empresa contratada, não obstante a ausência de documentação e de equipamentos, revelou-se imprudente e precipitada, o que basta para sua responsabilização pela falta de destinação das unidades móveis de saúde a estabelecimentos de saúde integrantes do SUS.

9.4. Não se trata, pois, de culpa exclusiva da empresa contratada, nem de ocorrência de motivo de força maior, haja vista que a MAAC, por meio de sua representante legal, contribuiu de forma culposa para as irregularidades verificadas nestes autos.

10. A rescisão do Convênio 5.186/2004 por parte da MAAC e a exclusão da responsabilidade de sua gestora pelas irregularidades apuradas nos presentes autos.

10.1. Alega a Sra. Valéria Malheiro Silva, com o fim de demonstrar a boa-fé da Sra. Eliane da Cruz Corrêa, que esta teria procedido à rescisão do Convênio 5.186/2004, mesmo após o esgotamento do certame licitatório em que sagrara vencedora a empresa Suprema Rio. Salienta que essa rescisão teve por motivação a preservação do interesse público, o que suprimiria quaisquer ilações de conduta de convalidação e de postura negligente ou permissiva. Informa que a rescisão foi recepcionada pelo Ministério da Saúde em 23/11/2006, conforme publicação no DOU.

Análise

10.2. A rescisão do Convênio 5.186/2004, de acordo com o extrato publicado no DOU (peça 192, p. 2), foi operada unilateralmente pelo Ministério da Saúde, tendo ocorrido após a divulgação do escândalo referente à Operação Sanguessuga.

10.3. Ainda que tal rescisão tenha se dado a pedido da então presidente da MAAC, como relatado no ofício de peça 139, p. 63, tal fato em nada repercutiu no presente processo, que tratou de convênio distinto (Convênio 5.409/2004).

11. A expedição de notificação extrajudicial à contratada para que suprisse a ausência de equipamentos obrigatórios na UMS.

11.1. A atual presidente da MAAC salienta que, após a constatação de ausência de equipamentos nas unidades móveis de saúde, a então representante legal da MAAC procedeu à notificação extrajudicial da empresa Suprema-Rio Comércio e Equipamentos de Segurança e Representação Ltda., no sentido de que suprisse a aludida ausência de equipamentos no prazo de 72 horas. Informa que, apesar desse zelo no trato da coisa pública, a empresa permaneceu silente quanto ao cumprimento de suas obrigações contratuais, sendo tal fato devidamente informado ao Chefe da Divisão de Convênio em São Paulo.

Análise

11.2. O argumento não merece prosperar ante a falta de comprovação de que teria notificado a empresa contratada para suprir a falta dos equipamentos, o que, mesmo comprovado, não teria o condão de alterar o *decisum* vergastado, haja vista que culposamente efetuou os pagamentos sem a devida comprovação da entrega do bem nos moldes contratados.

12. O valor do débito apurado nos autos em razão da reformulação do plano de trabalho e a natureza ínfima do superfaturamento.

12.1. As recorrentes, trazendo como elemento de defesa a constatação desta Corte de que o superfaturamento apurado nos presentes autos em decorrência da reformulação do plano de trabalho não seria motivo apto à condenação dos responsáveis por tal ato no âmbito do Ministério da Saúde, requer que tal entendimento seja estendido à MAAC e a sua ex-Presidente, acrescentando os seguintes argumentos:

a) na fase processual anterior o então Representante do *Parquet* Especializado, em judicioso parecer, entendeu, ao contrário da Unidade Técnica responsável pela instrução do feito, que as alterações no plano de trabalho não representam irregularidade ou ilegalidade, tendo em vista que os valores consignados pelo órgão repassador dos recursos divergiram em apenas cinco por cento do preço considerado correto pela Unidade Técnica, o que considerou valor ínfimo.

b) isso, somado ao fato de tal parecer da lavra do D. Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado ter sido recepcionado pelo então Relator, afasta qualquer responsabilidade que pudesse ser imputada à MAAC e à sua representante, haja vista a ausência de gestão ilegítima ou antieconômica.

c) ademais, defendem que a ausência de responsabilidade que foi conferida pelo Tribunal aos representantes do Ministério da Saúde deve ser estendida à entidade gestora dos recursos e à sua representante em virtude de a questão fulcral da presente tomada de contas especial ser o pretenso superfaturamento dos preços consignados na reformulação do plano de trabalho, com pretensa configuração de dano ao erário.

d) o valor do débito apurado nos autos em razão da reformulação do plano de trabalho e a natureza ínfima do superfaturamento também demandaria providência diversa da que restou consignada no acórdão recorrido, pois trazem como consectário lógico e jurídico a ausência de gestão fraudulenta, ilegítima ou antieconômica, bem como conduta dolosa ou de má-fé, o que torna inócua qualquer ilação de interesse público no deslinde dos presentes autos consoante entendimento desta Corte nos autos do TC 009.200/2006-1.

e) também não há que se falar em interesse público na persecução do débito ante o que determina a Portaria 75/2012, do Ministério da Fazenda, no sentido de não se ajuizar ações de execução fiscal de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00.

f) alegam também que não há razões para considerar presente o interesse público no deslinde dos presentes autos possível reflexo da decisão emanada por esta Corte em processos penais porventura existentes, a uma pela ausência de influência das decisões deste Tribunal administrativo na esfera penal, a duas porque em face do princípio da insignificância melhor sorte

não assistiria à persecução penal consoante decisão proferida pela Ministra Rosa Weber nos autos do HC 120.617.

g) mais do que considerar ausente o interesse público no julgamento dos presentes autos, as recorrentes argumentam que a presente tomada de contas especial deveria ter sido extinta sem julgamento de mérito, em face dos princípios da racionalidade administrativa, economia processual e legalidade, este último em face do que dispunha a IN/TCU 56/2007, que estabelecia o valor de R\$ 23.000,00 como débito mínimo para que tomadas de contas especial instauradas por outros órgãos fossem encaminhadas a esta Corte, combinado com o art. 93 da Lei 8.443/1992, haja vista que tais normativos estabelecerem conduta vinculada aos órgãos jurisdicionados desta Corte.

h) ademais, mesmo se fosse considerado o valor atualizado do débito, deveriam os autos ser arquivado em face da IN/TCU 71/2012.

i) por fim as recorrentes trazem extenso arrazoadado visando afastar qualquer configuração de má-fé nos atos praticados.

Análise

12.2. Antes de se enfrentar os argumentos recursais, importa demonstrar os atos praticados pela recorrente que foram considerados irregulares por esta Corte e que motivaram a imputação de débito e aplicação de multa.

12.3. Nesse sentido, e em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foi chamada aos autos para se defender das seguintes irregularidades constantes do ofício de citação acostado à peça 6, p. 44: “O débito decorre da omissão no dever de prestar contas quanto à aplicação dos recursos do Convênio 5.409/2004, SIAFI nº 520885”.

12.4. Posteriormente, foi renovada a citação para que a MAAC e sua representante apresentassem alegações de defesa em face dos seguintes indícios de débitos:

a) R\$ 3.933,43 (peça 8, p. 46-49), referente ao saldo financeiro não restituído do Convênio nº 5409/2004 (Parágrafo Quarto da Cláusula Quarta do Termo do Convênio e art. 21, §6º, da IN/STN nº 01/97);

b) R\$ 4.389,38, em decorrência de indícios de superfaturamento na aquisição de unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio nº 5409/2004 (Siafi nº 520885), firmado com o Ministério da Saúde;

c) R\$ 3.705,35, em decorrência de indícios de superfaturamento na aquisição de unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio nº 5409/2004 (Siafi nº 520885), firmado com o Ministério da Saúde;

d) R\$ 4.389,38, em decorrência de indícios de superfaturamento na aquisição de unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio nº 5409/2004 (Siafi nº 520885), firmado com o Ministério da Saúde;

e) R\$ 4.389,38, em decorrência de indícios de superfaturamento na aquisição de unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio nº 5409/2004 (Siafi nº 520885), firmado com o Ministério da Saúde;

f) R\$ 7.009,13, em decorrência da ausência dos equipamentos discriminados a seguir nas unidades móveis de saúde adquiridas com recursos do Convênio nº 5409/2004 (Siafi nº 520885), firmado entre a Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária e o Ministério da Saúde (Tomada de Preços nº 001/2005), verificada em fiscalização do Denasus realizada no período de 26/6 a 19/8/2006 (na unidade móvel de placa LRR-1431, não foram localizados equipamentos que totalizam R\$ 7.009,13, sendo: 01 amalgamador, no valor de R\$

630,57; 01 aparelho de profilaxia com ultra-som e jato de bicarbonato, no valor de R\$ 2.484,36; e 01 raio-x odontológico no valor de R\$ 3.894,20);

g) R\$ 7.009,13, em decorrência da ausência dos equipamentos discriminados a seguir nas unidades móveis de saúde adquiridas com recursos do Convênio nº 5409/2004 (Siafi nº 520885), firmado entre a Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária e o Ministério da Saúde (Tomada de Preços nº 001/2005), verificada em fiscalização do Denasus realizada no período de 26/6 a 19/8/2006. (na unidade odontológica de placa KZS-0321, não foram encontrados equipamentos, cujo valor totaliza R\$ 7.009,13, sendo: 01 amalgamador, no valor de R\$ 630,57; 01 aparelho de profilaxia com ultra-som e jato de bicarbonato, no valor de R\$ 2.484,36; 01 raio-x odontológico, no valor de R\$ 3.894,20).

12.5. Além disso, Eliane da Cruz Correa foi ouvida em audiência em razão dos seguintes indícios de irregularidade:

a) Indícios de irregularidade identificados na execução do Convênio nº 5409/2004 (Siafi nº 520885), firmado entre o Ministério da Saúde e a Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária, conforme fiscalização do Denasus/MS realizada no período de 26/6 a 19/8/2006:

a.1) Indícios de ocorrência de fraude à licitação:

- Procedimento licitatório (Tomada de Preços nº 001/2005) instruído sem abertura de processo administrativo, sem a devida autuação, protocolização e numeração e sem autorização prévia (artigo 38 da Lei nº 8.666/93);
- 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, inc. IV, 15, inc. V e 38 da Lei nº 8.666/93);
- As propostas, atas e certidões não estão rubricadas pelos licitantes e comissão licitatória, em desacordo com o art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93;
- 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 nº 8.666/93, sanções para o caso de inadimplemento, condições para participação na licitação e forma de apresentação das propostas, critério para julgamento (artigo 40 da Lei nº 8.666/93);
- Não foi constatado que o resumo de edital fora publicado em jornal diário de grande circulação, conforme determina o artigo 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93;
- Os protocolos de entrega do ato convocatório, embora estejam com a data de emissão (06.05.2005) em forma digitada, não apresentam data de recebimento;
- A licitação ocorreu em 19/5/2005, antes que fosse aprovado o pedido de reformulação do projeto, ocorrida somente em 26/8/2005;
- A documentação relativa à habilitação limitou-se à Certidão Negativa de Débito – CND, e aos Certificados de Regularidade do FGTS - CRF, sendo que a empresa Golden Veículo não apresentou o Guia da Previdência Social (arts. 27, 28 e 29 da Lei nº 8.666/93);
- A documentação relativa à habilitação limita-se à Certidão Negativa de Débito - CND e aos Certificados de Regularidade do FGTS - CRF. A empresa Victoire Automóveis Ltda. apresentou cópia do Guia de Recolhimento do FGTS com autenticação mecânica da liquidação efetivada em 02.06.2005, após a realização do "certame", e não foi apresentado o Guia da Previdência Social - GPS (arts. 27, 28, 29, 31 e 43 da Lei nº 8.666/93);

- O documento chamado "Ata" não registrou a abertura dos envelopes, o que evidencia que as propostas foram apresentadas em aberto (§ 1º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93).

a.2) nenhum dos Estabelecimentos de Saúde indicados nos Anexos VIII e IX do Plano de Trabalho foi contemplado com Unidade Móvel de Saúde.

b) Descumprimento do prazo originalmente previsto para o encaminhamento da prestação de contas, com inobservância ao previsto na Cláusula Segunda, item 2.4, c/c a Cláusula Nona, Parágrafo Segundo, do Convênio nº 5409/2004, e no art. 28, caput, § 5º, da IN STN nº 01/97.

12.6. Dessa forma, em momento algum a análise dos autos se restringiu às alterações promovidas no plano de trabalho, ao contrário do que defendem as recorrentes em seus arrazoados constantes das peças 183 e 184, que em nada diferem em conteúdo.

12.7. Tal indício de irregularidade, alterações no plano de trabalho, foi objeto de citações aos responsáveis pelo convênio no âmbito do Ministério da Saúde, mas, com amparo no parecer do então Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, corretamente foi afastado pelo Tribunal na fase processual anterior, mas em momento algum tal acolhimento das alegações de defesa beneficiam as recorrentes.

12.8. Isso porque os valores aprovados no âmbito do Ministério da Saúde representaram em torno de cinco por cento a mais do que entendeu correta a Unidade Técnica responsável pela instrução inicial do feito para o atingimento do objeto conveniado, sendo que tais valores representavam uma estimativa de gastos, ao contrário das irregularidades praticadas pelas recorrentes que, conforme demonstrado, efetivamente utilizaram os recursos geridos de forma irregular.

12.9. Àqueles gestores públicos federais também se pode aproveitar o que estipulava o termo de convênio, ao definir, em sua cláusula quarta, parágrafo quarto (peça 1, p. 46), que eventual saldo de recursos deveria ser restituído ao órgão concedente, norma obrigatória no termo de convênio em virtude do que estabelecia a IN/STN 01/1997, o que demonstra que a atividade de se estimar o valor para se cumprir o objeto de convênio não necessariamente é tarefa realizada com precisão.

12.10. Entretanto, a gestão dos recursos, sua aplicação no objeto conveniado, não permite imprecisões, que dirá erros como os apurados nos presentes autos, como superfaturamentos e pagamentos realizados sem a devida contraprestação por parte da contratada, de modo que as supostas irregularidades inicialmente levantadas pelo Tribunal, decorrentes da alteração no plano de trabalho, ao ser afastada no momento do julgamento, não tem o condão de beneficiar o ente conveniente e sua representante.

12.11. Também não é correto o argumento de que o débito apurado nos presentes autos é ínfimo, pois, ao contrário do que reiteradamente se apresenta nas razões complementares ao recurso, não foi calculado em R\$ 20.000,00, mas em R\$ 34.825,18, sendo que as recorrentes, por não lograrem apresentar em suas alegações de defesa argumentos e/ou documentos aptos a afastá-lo, foram condenadas a ressarcir tais valores aos cofres públicos, além de tramitar nesta Corte outros três processos onde as recorrentes figuram como responsáveis (TC 021.329/2007-4, TC 021.332/2007-0 e TC 021.366/2007-4), dando conta de que o débito a elas imputado por este Tribunal ser bem maior do que afirmam.

12.12. Destarte, estando todo o arrazoadado trazido pelas recorrentes nos documentos acostados às peças 183 e 184 dos presentes autos baseado em afirmações de que não houve irregularidade na reformulação do plano de trabalho e de que o superfaturamento apurado pelo Tribunal tem natureza ínfima, premissas infundadas conforme demonstrado, nada constante das referidas peças tem o condão de alterar o *decisum* recorrido.

12.13. Ademais, não obstante ser irrelevante para que esta Corte cumpra sua missão constitucional, a norma prevista na Portaria 75/2012, do Ministério da Fazenda, não se aplicaria ao

débito apurado nos presentes autos, eis que fixado em montante superior ao previsto na referida norma.

12.14. Também não socorrem as recorrentes as normas previstas na IN/TCU 56/2007 ou na IN/TCU 71/2012, haja vista que tratam do encaminhamento a esta Corte de processos de tomada de contas especial instauradas por outros órgãos da Administração Pública cujos débitos apurados na fase interna do processo sejam inferiores aos valores definidos em tais Instruções Normativas, sendo que o valor do débito apurado nos presentes autos pelo Ministério da Saúde foi de R\$ 474.000,00, correspondente ao total transferido pela União Federal à MAAC, em razão da omissão no dever de prestar contas, montante que em muito supera aqueles previstos nos normativos editados por este Tribunal.

12.15. Também se mostra irrelevante para o deslinde da questão apresentada a configuração de má-fé da gestora dos recursos públicos federais descentralizados, eis que sua responsabilização, conforme já demonstrado no subitem 8.2 da presente instrução, prescinde desse elemento.

12.16. Por fim, também não procede o argumento de que a atuação desta Corte revelaria interesse público em possível ação penal a ser intentada contra a recorrente, pois a competência desta Corte em nada se relaciona com a esfera penal, na qual alega a recorrente que o débito a ela imputado seria afastado em face do princípio da insignificância, já que atua o Tribunal com amparo em normas constitucionais que lhe competem o dever de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por haveres públicos federais.

CONCLUSÃO

13. A recorrente logrou apresentar nas duas razões complementares de recurso ora analisadas argumento, devidamente acompanhado de prova documental, do recolhimento do saldo final do convênio aos cofres do ente repassador dos recursos, de modo que deve ser tornado sem efeito a condenação à restituição dessa parcela dos recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Eliane da Cruz Corrêa e pela Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária contra o Acórdão 2.555/2012-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do presente recurso de reconsideração e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para tornar sem efeito o item 9.5 do acórdão recorrido e reduzir, proporcionalmente, a multa aplicada por meio do item 9.6 do mesmo *decisum* à Eliane da Cruz Corrêa e à Associação Beneficente e Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada às recorrentes e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em
22/9/2014.

Luiz Gustavo de Castro Abreu
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6524-2