

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação passada no subitem 1.7.3 do Acórdão 222/2011-Plenário proferido no TC-020.681/2006-8 (denúncia), em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos à Prefeitura Municipal de Araguaã/MA durante os exercícios de 2005 e 2006.

2. Esclareça-se que a denúncia versou sobre a montagem de licitações, a ausência de certames licitatórios e a fragmentação de despesas no tocante à gestão de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA), bem como irregularidades na aplicação de recursos do Fundef e do SUS, incluindo fraude a licitações, comprovação de despesas mediante documentação inidônea e realização de saques da conta específica sem correspondência com pagamentos e documentos. Em fase preliminar de apuração, foi realizada inspeção no município, momento em que foram confirmadas as ocorrências noticiadas.

3. Em vista da necessidade de organização processual, os indícios de débito e de gestão irregular dos recursos do Fundef e do SUS passaram a ser tratados em processos apartados de TCE, conforme determinado pelo Acórdão 222/2011-Plenário.

4. De sua vez, o exame das irregularidades referentes à execução do PEJA e do Pnae teve prosseguimento no TC-020.681/2006-8. Este último processo foi apreciado pelo Acórdão 2964/2012-Plenário, que aplicou multa ao ex-Prefeito José Uilson Silva Brito e a ex-membros da Comissão Permanente de Licitação, assim como declarou inidôneas para licitar as empresas André C. D. Azevedo Distribuidora-Distribuidora Durans, J. Jonas P. Souza e Cia. Ltda. e R. J. V. Araújo e Cia Ltda. Ressalte-se que ocorreu o trânsito em julgado do Acórdão 2964/2012-Plenário, sem interposição de recurso.

5. O presente processo constitui-se, portanto, na tomada de contas especial apartada do TC-020.681/2006-8 com vistas a apurar as irregularidades relativas a recursos do SUS transferidos à municipalidade.

6. Como estes autos se referem a irregularidades que originaram citações e audiências, passo a tratar de cada categoria separadamente.

II – Irregularidades Objeto de Citação

7. As seguintes irregularidades ensejaram a imputação de débito:

a) comprovação de despesas mediante notas fiscais inidôneas emitidas pelas empresas André C. D. Azevedo Distribuidora, C. G. A., Comercial Silva (Francisco das Chagas Silva Neto), M do C. M. Leite Papelaria – ME, Construcenter (K. de F. Florencio), Elicivanes R. Rodrigues (Protec), Recoprel, Vamed, R S Soares Representações, D. Marinho Cutrim, Biofar e J.D. Petri Sanches; e

b) realização de saques mediante recibo nas contas do SUS, nos exercícios de 2005 e 2006, em desacordo com as normas de aplicação dos recursos e sem correspondência entre os valores dos saques e os pagamentos declarados nas prestações de contas.

8. Os Srs. José Uilson Silva Brito, ex-Prefeito, e Antonio Pereira de Sousa, ex-Secretário Municipal de Saúde, foram citados solidariamente com as empresas no primeiro caso. Já na segunda irregularidade, apenas os gestores foram chamados, também sob regime de solidariedade.

9. O ex-Prefeito José Uilson não se manifestou em resposta à citação.

10. Já o Sr. Antonio Pereira argumentou que a responsabilidade pela emissão de notas fiscais inidôneas cabia às empresas e não a ele. No que tange aos saques de recursos, o responsável não se manifestou.

11. As alegações de defesa não foram acolhidas pela Secex/MA, que ressaltou que é dever do gestor verificar a idoneidade da documentação comprobatória das despesas. Além disso, a unidade técnica chamou a atenção para o fato de que a utilização de documentação inidônea era um

procedimento generalizado no âmbito da Prefeitura Municipal nos exercícios examinados. No entanto, a unidade técnica excluiu da responsabilidade do ex-Secretário os débitos com datas de ocorrência ou processamento posteriores ao final de sua gestão na SMS.

12. A meu ver, o posicionamento da Secex/MA pode ser integralmente acolhido.

13. O Secretário Municipal de Saúde constituiu-se no gestor local do SUS, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, e, nesse encargo, deve zelar pela boa e regular aplicação dos recursos, que são essenciais para o cumprimento das finalidades do sistema. O Sr. Antonio Pereira exerceu efetivamente a função de gestor, pois requisitou materiais e participou dos processos de pagamento mediante assinatura de empenhos, atestação de despesas/notas fiscais e autorização de pagamentos.

14. No caso em tela, os indicativos de fraude na documentação fiscal utilizada na liquidação das despesas eram numerosos, incluindo situações como AIDF aposta no rodapé da nota sem correspondência com a autorizada para o fornecedor pelo fisco estadual; inexistência da gráfica que teria imprimido a nota na relação de gráficas apresentadas na consulta de AIDF para o fornecedor; CNPJ de gráfica inválido; nota emitida quando o cadastro do fornecedor encontrava-se na situação “suspensa de ofício” perante o fisco estadual; e, adulteração na numeração do bloco e da data de impressão constantes do rodapé da nota. É de se destacar que, para a maioria dos fornecedores emissores das notas fiscais impugnadas, duas ou mais ocorrências desse conjunto foram verificadas, consoante demonstrado no Anexo VIII do Relatório de Inspeção (TC-020.681/2006-8 – peça 08-fls. 31 e ss.). Também chama a atenção a quantidade de notas fiscais suspeitas – quase uma centena – e o volume de recursos do SUS gastos irregularmente (R\$ 2,6 milhões em valores atualizados até outubro de 2013), especialmente se for considerado o porte do município, que possuía uma população de 8.664 habitantes em 2006 (Decisão Normativa-TCU 79/2006). Ou seja, a utilização de notas fiscais fraudulentas era um procedimento abrangente e rotineiro no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

15. Por conseguinte, não há como afastar a responsabilidade do Sr. Antonio Pereira de Sousa, exceto no caso dos débitos concretizados após sua exoneração do cargo de Secretário Municipal de Saúde.

16. As mesmas observações são cabíveis no tocante ao ex-Prefeito José Wilson Silva Brito, que foi o ordenador de despesas responsável por todos os pagamentos objeto desta TCE, pagamentos esses fundados em documentação fiscal fraudulenta. Em vista dessa documentação eivada de vícios, não há como estabelecer o nexo entre eventuais compras/contratações e os recursos federais sacados para pagamento dos supostos contratados. Ainda, não se pode esquecer que, segundo lançado no relatório de inspeção da Secex/MA, a utilização de notas fiscais fraudulentas nos dois exercícios examinados abarcou não só os recursos do SUS, mas também do FNDE e do Fundef. Consequentemente, o ex-mandatário permanece responsável pelos débitos mencionados em sua citação.

17. Igualmente, a realização de saques diretos de recursos do SUS, sem correlação com documentos de despesa e de pagamento, impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos, as despesas declaradas e a destinação prevista em lei. O Sr. Antonio Pereira, por ser o gestor do SUS no município, e o ex-prefeito, por ser o ordenador de despesas, também devem ser responsabilizados pelo débito correspondente.

18. Com relação às firmas e sociedades empresárias citadas solidariamente, as empresas Biofar, J. D. Petri, Recoprel e R.S. Soares trouxeram elementos para demonstrar que não participaram da elaboração das notas fiscais inidôneas, como notas fiscais originais discrepantes das notas impugnadas, documentos firmados pelos gerentes com assinaturas divergentes das lançadas na documentação em poder da prefeitura, registros de encerramento das empresas junto aos órgãos competentes emitidos anteriormente à data das notas fiscais, entre outras ocorrências. A Secex/MA confrontou todo o conjunto de elementos reunidos nos autos, incluindo recibos, registros cadastrais e contratos sociais, para concluir que seria cabível afastar a responsabilidade dessas empresas.

19. No caso da empresa K. de F. Florencio (Construcenter), a defesa apresentou elementos para demonstrar que ocorreria erro da gráfica no lançamento do número da AIDF, o que afastaria

inidoneidade da nota fiscal. A Secex/MA acolheu a alegação e propôs excluir a respectiva parcela do débito, com aproveitamento da defesa em favor dos gestores quanto a este ponto específico.

20. Em vista das razões expostas pela unidade técnica, acolho seu posicionamento.

21. Já com respeito à empresa Elicivanes R Rodrigues (Protec Informática), esclareça-se que foram constatadas duas irregularidades na nota fiscal emitida: a situação de suspensão do emitente e a adulteração da data de autorização para impressão, de 10/08/2004 para 08/10/2004. A defesa argumentou que poderia emitir notas fiscais mesmo estando suspensa e que a nota fora regularmente informada ao fisco estadual, conforme Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Receita Estadual (DIEF – fls. 03 – peça 108).

22. A Secex/MA não acatou essas alegações, tendo em vista que a Lei Estadual 7.799/2002 considera inidônea a nota fiscal emitida pelo contribuinte suspenso. No entanto, a unidade técnica ponderou que a alteração na data da AIDF poderia ter decorrido de erro de impressão. Ao final, a Secex sugeriu excluir a empresa do rol de responsáveis por economia processual, em face da baixa materialidade do débito atualizado (R\$ 227,31 em novembro de 2013).

23. Diferentemente da instrução, penso que as alegações da Protec Informática possam ser acolhidas parcialmente. De fato, não se pode aceitar a afirmativa de que o estado de suspensão não macula a nota fiscal, uma vez que essa interpretação contraria a norma aplicável. Contudo, a Declaração de Informações Econômico-Fiscais expedida pela Receita Estadual (DIEF) evidencia que a nota acabou sendo processada normalmente pelo Fisco, o que permite inferir que a situação da empresa fora regularizada posteriormente à operação. Nesse contexto, cumpre afastar esta parcela do débito.

24. As demais empresas citadas não se manifestaram.

25. Destaque-se apenas o caso da empresa M do C. M. Leite Papelaria – ME, cuja nota fiscal inidônea apresentou o valor original de R\$ 52,25. Considerando o baixo valor da nota e o fato de se ter constatado apenas uma ocorrência, a Secex/MA propôs excluir-se a empresa do rol por economia processual, sem prejuízo de manter-se a responsabilidade dos gestores pelo débito, que se soma aos demais apurados nesta TCE. Segundo avalio, tal proposta pode ser aceita.

26. Diante do exposto, cumpre julgar irregulares as contas dos Srs. José Uilson Silva Brito e Antonio Pereira de Sousa, bem como das empresas André C. D. Azevedo Distribuidora, C. G. A., Comercial Silva (Francisco das Chagas Silva Neto), Vamed e D. Marinho Cutrim, condenando-os solidariamente em débito, conforme o caso, e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

III – Irregularidades Objeto de Audiência/Oitiva

27. A inspeção realizada para apurar a denúncia também identificou irregularidades, relacionadas principalmente à área de licitações para aquisição de bens e serviços custeados por recursos do SUS, a saber:

a) indícios de fraude em licitações caracterizados pelo envolvimento repetido das mesmas empresas nos convites promovidos, falhas no procedimento de habilitação, aceitação de certidões falsas e escalonamento de preços de modo a direcionar a contratação para determinado fornecedor (empresas A J de A Borges, Castro Comércio e Representações Ltda., D O Amara, D. N. Rodrigues Furtado, José Wilson Dutra dos Santos, M de Jesus Ribeiro, S de A Santiago Gráfica, V L R Lima Comércio, Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., André C. D. Azevedo Comércio – ME, D. Marinho Cutrim, J.R. Construções Ltda., O. S. Araújo Material de Construção, Rodrigues e Ferreira Ltda. e D Georges Saad Comércio);

b) fragmentação de despesas, mediante realização de convites e dispensa de licitação, com direcionamento das contratações para poucos fornecedores, que se alternavam como participantes nos certames, não importando o tipo de bem a ser adquirido;

c) despesas com tarifas bancárias debitadas nas contas receptoras de recursos do SUS, sem ressarcimento.

28. Essas três irregularidades ocasionaram a audiência dos Srs. José Uilson Silva Brito, ex-Prefeito, e Antonio Pereira de Sousa, ex-Secretário Municipal de Saúde. Já os membros da Comissão Permanente de Licitação e as empresas participantes foram ouvidos apenas a respeito da primeira ocorrência.

29. O Sr. José Uilson ficou-se revel. É de se destacar que o ex-Prefeito homologou os certames licitatórios irregulares e autorizou as despesas indevidamente contratadas mediante dispensa de licitação.

30. O Sr. Antonio Pereira de Sousa, ex-Secretário de Saúde, contestou unicamente a fragmentação de despesas, argumentando que as aquisições referiam-se a objetos distintos, empenhados em épocas diversas, com consumo imprevisível e destinados a secretarias e setores distintos.

31. Ao reexaminar o relatório de inspeção e o Acórdão 222/2011-Plenário, a Secex/MA verificou que o ofício de audiência dirigido ao Sr. Antonio Pereira mencionara equivocadamente as questões contidas nas alíneas “a” e “b” precedentes, quando estas deveriam ter sido creditadas exclusivamente à responsabilidade do ex-Prefeito José Uilson Silva Brito, da CPL e das empresas. Assim, a unidade técnica excluiu a responsabilidade do ex-Secretário de Saúde destes dois tópicos, porém a manteve quanto à utilização de recursos do SUS no pagamento de tarifas bancárias, com a sugestão de apenar-se o gestor pela irregularidade.

32. Diante dos fundamentos expostos, manifesto-me de acordo com a unidade técnica.

33. Como já anotado anteriormente, o Sr. Antonio Pereira ocupava a função de gestor municipal do SUS, nos termos da Lei Orgânica da Saúde. Consequentemente, era seu dever gerir o sistema em conformidade com as disposições legais, zelando para que os recursos fossem aplicados em ações e serviços de saúde, conforme disposto no art. 2º, inciso IV, da Lei 8.142/90. Em vista da utilização dos recursos em finalidade divergente da prevista em lei, acolho a proposta da Secex/MA.

34. Os Srs. Edson Sousa da Silva (secretário da CPL em 2005 e 2006), Geilson Pereira Brito (Presidente da CPL em 2006) e Maklelma Braga Brito (membro da CPL em 2005) não responderam à audiência, motivo pelo qual permanecem injustificadas as irregularidades que lhes foram atribuídas.

35. Os Srs. Edson Vando Carneiro Pereira (membro da CPL em 2006) e Nélio Sérgio Mendes Ferreira (Presidente da CPL em 2005) apresentaram justificativas argumentando que não detinham conhecimentos sobre licitações e as ocorrências noticiadas; que nunca participaram de reuniões da Comissão; que assinaram os documentos em confiança por determinação do ex-prefeito; e, que não era possível verificar a documentação por falta de acesso à internet.

36. Essas justificativas não foram acolhidas pela unidade técnica, uma vez que era obrigação legal dos membros da CPL atuar com lisura e diligência ao receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes, registrando sua posição em caso de divergência. Ademais, na condição de servidores públicos municipais, os responsáveis não poderiam alegar o desconhecimento da lei.

37. A meu ver, apresenta-se adequado o posicionamento da unidade técnica, pois os responsáveis não trouxeram elementos que afastassem os indícios de montagem de certames licitatórios, nem que os eximissem da responsabilidade pelo descumprimento dos deveres legais de membros da CPL.

38. Com relação aos licitantes ouvidos, apresentaram justificativas as empresas A J de A Borges, Castro Comércio e Representações Ltda., D O Amara, D. N. Rodrigues Furtado, M de Jesus Ribeiro, S de A Santiago Gráfica, V L R Lima Comércio, Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda. A alegação das empresas foi no sentido de que não haviam participado dos certames e que não reconheciam as assinaturas, bem como os documentos e papéis timbrados utilizados. A Secex/MA efetuou o confronto das assinaturas registradas na documentação mencionada com os elementos encaminhados, incluindo procurações e ARs anexados a este processo, e concluiu que as justificativas

poderiam ser acolhidas por não estar caracterizada a real participação das empresas nos certames impugnados.

39. Embora a firma José Wilson Dutra dos Santos não tenha respondido à oitiva, a Secex/MA verificou que as assinaturas atribuídas ao proprietário da empresa constantes do Convite 04/2006 divergiam daquelas lançadas na cópia da Declaração de Firma Mercantil Individual apresentada à Junta Comercial do Estado do Maranhão (Jucema – fls. 31 – peça 44 do TC-020.681/2006-8). A fim de conceder tratamento equânime em relação aos casos semelhantes aludidos no parágrafo precedente, a Secex/MA propôs a exclusão da empresa do rol de responsáveis neste processo.

40. Diante dos fundamentos suscitados na instrução, manifesto-me de acordo com a proposta formulada.

41. Quanto à empresa D Georges Saad Comércio, a proprietária admitiu que participara de um convite promovido pela Prefeitura Municipal de Araguaianã, mas negou envolvimento em fraude. Foi também comprovado que a empresa encontrava-se extinta desde 2009.

42. A Secex/MA não acatou as justificativas. Conforme verificado, a empresa participou do Convite 07/2006, tendo-lhe sido atribuída responsabilidade pelo escalonamento de preços. Como não foram juntadas explicações que eximissem a empresa da ocorrência, manteve-se a imputação. No entanto, a unidade técnica absteve-se de sugerir a expedição de declaração de inidoneidade da empresa por considerar que a extinção da firma em 2009 tornava a medida inócua.

43. Segundo se pode observar às fls. 29/30 da peça 47 do TC-020.681/2006-8, os preços ofertados pela D Georges Saad Comércio no Convite 07/2006 mantiveram-se com diferenças na casa dos centavos, variando por múltiplos de 5, em relação aos outros dois convidados, em 26 dos 28 itens licitados. Na maior parte dos itens, as diferenças situaram-se entre 5 e 10 centavos. Esse padrão nos preços indica a ilegitimidade da proposta apresentada. Por conseguinte, pode-se acolher a proposta da unidade técnica.

44. De sua vez, as empresas André C. D. Azevedo Comércio – ME, D. Marinho Cutrim, J.R. Construções Ltda., O. S. Araújo Material de Construção e Rodrigues e Ferreira Ltda. não responderam à oitiva, o que deixa injustificados os indícios de participação em licitações fraudulentas.

45. Em face do exposto, conclui-se que cabe a aplicação de multa aos agentes públicos chamados em audiência, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. No caso dos Srs. José Wilson Silva Brito e Antonio Pereira de Sousa, a referida multa não se confunde com aquela proposta na seção anterior, visto que se relaciona a fatos e fundamentos distintos.

46. Cabe também a declaração de inidoneidade das empresas que não lograram afastar os indícios de participação fraudulenta em certames licitatórios, exceto no tocante à empresa D Georges Saad Comércio que se encontra extinta.

47. Por fim, penso que a gravidade das irregularidades, que abarcaram desde a seleção fraudulenta de fornecedores até a utilização de documentação fiscal inidônea para justificar despesas, praticadas na gestão do ex-Prefeito José Wilson Silva Brito tornam aplicável a pena de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de setembro de 2014.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator