

GRUPO II - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-032.020/2011-2

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Icapuí/CE

Responsável: Francisco José Teixeira, ex-Prefeito (CPF 191.284.873-20)

Advogados constituídos nos autos: Wilson da Silva Vicentino (OAB/CE 12.844); Gustavo de Alencar e Vicentino (OAB/CE 20.987); Murilo Gadelha Vieira Braga (OAB/CE 14.744); José Bonfim de Almeida Júnior (OAB/CE 15.545); Thiago Sá Pontes (OAB/CE 21.950); Leonardo Wandemberg Lima Batista (OAB/CE 20.623); Juliana Costa Soares (OAB/CE 23.136); Sílvia Régia Lopes Melo (OAB/CE 16.615); Petrus Henrique Cavalcante (OAB/CE 17.107)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS HOSPITALARES. EXECUÇÃO PARCIAL. SOBREPREÇO. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. CARACTERIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES OBJETO DA CITAÇÃO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PARA SE CONTRAPOREM ÀS IRREGULARIDADES CONSTATADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada por auditora da Secex/CE, o parecer discordante do secretário quanto à existência de débito e o parecer do MP/TCU, parcialmente divergente da instrução (peças 23/26).

I - INSTRUÇÃO DA AUDITORA, ENDOSSADA PELO DIRETOR DA 1ª DT

1. “Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde - CGEOFC/CONT/FNS/MS, em desfavor do Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito Municipal de Icapuí/CE, em razão de impugnação total de despesas dos recursos transferidos à prefeitura, mediante Convênio 1498/2004-Siafi- 502487 (peça 1, p. 289-303), que tinha por objeto a aquisição de equipamentos e material permanente, visando à estruturação de serviços de atenção básica de saúde no município, com vigência no período de 30/6/2004 a 24/8/2005, alterada para 13/12/2006 mediante 1º Termo Aditivo (peça 1, p. 305).

HISTÓRICO

2. A Prefeitura Municipal de Icapuí/CE firmou Convênio 1498/2004 - Siafi - 502487 com o Fundo Nacional de Saúde com o objetivo de aquisição de ‘Equipamentos e Material Permanente’.

3. Os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram orçados no valor total de R\$ 181.348,00, sendo R\$ 5.348,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 176.000,00 à conta do. Concedente, liberados mediante a Ordem Bancária 2004OB90917, de 20/12/2004 (Peça 1, p. 310).

4. Ressalte-se que, apesar de terem sido liberados em 20/12/2004, a execução dos recursos foi realizada, ainda na gestão do Sr. Francisco José Teixeira, nos dias 27 e 28/12/2004, conforme Notas Fiscais (Peça 1, p. 364 e 366).

5. Em 30/3/2005, foi realizada a Verificação *in loco*, conforme Relatório 18-1/2005 (Peça 1, p. 318-336), com vistas a acompanhar e avaliar a execução física e financeira do objeto

pactuado do Convênio 1498/2004, verificando-se que foram adquiridos bens com custo maior do que o previsto e aquisição de bens que não constavam no Plano de trabalho aprovado.

6. Em 13/9/2005, foi realizada uma nova Verificação *in loco* e de acordo com Relatório 92-2/2005 (Peça 2, p. 14-27), foi constatado as mesmas impropriedades/irregularidades, sendo comunicado ao gestor por meio do Ofício 1952/MS/SE/FNS/Dicon-CE, de 09/11/2005 (Peça 2, p. 49).

7. Em 23/3/2006, a Verificação *in loco* 25-3/2006 (Peça 2, p. 143-184) recomendou a devolução dos recursos financeiros com acréscimos legais, diante da constatação de irregularidades/impropriedades verificadas na execução do Convênio, notificando o gestor responsável, mediante Ofício 1520/MS/SE/Dicon/Secap/CE, de 31/7/2006 (Peça 2, p. 185).

8. O gestor encaminhou a prestação de contas que, após análise pela Dicon, obteve o Parecer Técnico 31/2008 MS/SE/FNS/Dicon/Secap/CE, de 20/6/2008 (Peça 2, p. 191-196) informando que a meta física fora executada em 48,55%, além de confirmar as impropriedades retrocitadas, recomendando a devolução do valor de R\$ 170.812,00.

9. Em face da não regularização das impropriedades, foi emitido o Parecer Gescon de Não Aprovação 2039/2008, de 25/6/2008 (Peça 2, p. 199-203), recomendando a devolução do valor total do Convênio.

10. O Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito foi notificado, por meio dos Ofícios 2304, 2306/2008FNS/SE/NE/MS/Dicon e Gestão/Secap/CE, de 11/7/2008 (Peça 2, p. 259-266) e pela Carta 36/2008/MS/SE/FNS/Dicon e Gestão/CE, de 16/7/2008 (Peça 2, p. 267), com vistas a providenciar a devolução dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde, sendo informado da Ação da obrigação de fazer movida contra ele pela Prefeitura Municipal e de Tomada de Contas Especial a ser instaurada pelo FNS.

11. O Sr. José Edilson, atual Prefeito, foi informado, do processo de Tomada de Contas Especial por meio do Ofício Sistema 18711/MS/SE/FNS, de 13/10/2008 (Peça 2, p.285).

EXAME TÉCNICO

12. Em cumprimento ao Despacho da Diretora da 1ª DT (peça 6), tendo em vista a delegação de competência do relator, foi promovida a citação do Sr. Francisco José Teixeira, mediante o Ofício 1776/2012-TCU/Secex/CE (peça 8), datado de 27/8/2012.

13. Consta Declaração de Tentativa de entrega de correspondência (Ofício 1776/2012 de citação; peça 12), de dia 29/11/2012 no endereço do Sr. Francisco José Teixeira, na Rua Henriqueta Galeno, 1040- Ap. 703 - Dionísio Torres - Fortaleza/CE, não havendo logrado êxito em razão de sua mudança deste endereço há mais de dois anos

14. Consta também informação (peça 13) que em contato telefônico, a irmã do ex-gestor, dona Lourdes, informou que as comunicações encaminhadas ao Sr. Francisco José Teixeira, seriam recebidas por ele no endereço (Rua General Tertuliano Potiguara, 700- Apt. 104 - Aldeota - CEP: 60135-280).

15. Assim, o Ofício 1776/2012 foi novamente enviado, agora para o endereço acima informado, tendo o responsável tomado ciência em 7/1/2013 (peça 18).

16. Efetuou-se, ainda, a diligência à atual administração de Icapuí/CE, por meio do Ofício 1777/2012-TCU/Secex/CE (peça 7), datado de 27/8/2012.

17. O ex-Prefeito Municipal de Icapuí/CE, representado por seus advogados regularmente constituídos, solicitou em 21/1/2013, pedido de prorrogação de prazo por mais quinze dias para apresentação de alegações de defesa (peça 14), tendo sido atendido o pleito mediante Ofício 035/2013-TCU/Secex-CE, de 30/1/2013 (peça 17).

18. O responsável foi ouvido em decorrência das seguintes irregularidades:

Ocorrência: Não aprovação da Prestação de Contas Final do Convênio 1498/2004 - Siafi 502487, que tinha por objeto a aquisição de 'Equipamentos e Material Permanente', visando à estruturação de serviços de atenção básica de saúde no município, conforme Parecer Técnico 31/2008 MS/SE/FNS/Dicon/Secap/CE, de 20/6/2008 e Parecer GESCON 2039, de 25/6/2008, que

solicitou a restituição total dos recursos repassados pelo FNS/MS no valor de R\$ 176.000,00, uma vez que ficou comprovado o não cumprimento do estabelecido no Termo do Convênio, tendo em vista que:

1. houve execução da meta física em 48,55%;
2. aquisição de 76 equipamentos/material permanente por R\$ 68.272,00 quando o valor estimado na proposta de aquisição do PTA era de R\$ 27.211,50, gerando um dano de R\$ R\$ 41.060,50;
3. aquisição de 137 bens sem anuência do FNS/MS cujo montante despendido foi de R\$ 72.446,00;
4. não aquisição de 176 equipamentos descritos no anexo IX do PTA, cujo montante destinado no projeto era de R\$ 129.751,50;
5. quantitativo de equipamentos superdimensionados quando da elaboração do projeto, não havendo espaço e nem demanda nas unidades que justifique a instalação e funcionamento de alguns equipamentos adquiridos como geladeiras, mesas de aço tipo birô, ventiladores, aspiradores cirúrgicos, dentre outros;
6. aquisição de 11 estufas de secagem, ao invés de autoclaves que estão sendo utilizados para esterilizar material em desacordo com o recomendado pelo Ministério da Saúde.

19. O ex-prefeito, Sr. Francisco José Teixeira, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido em 7/1/2013, conforme documento constante da peça 18, tendo apresentado suas alegações de defesa em 28/2/2013 (peça 20), consubstanciadas nos seguintes argumentos:

1. Preliminarmente, o defendente salienta que o presente processo correspondente a atos oriundos do exercício financeiro de 2004, somente foi instaurado em setembro de 2011, chegando ao conhecimento do Sr. Francisco José Teixeira, para oferecimento de sua defesa, apenas em 7/1/2013;
2. Tem-se um lapso de aproximadamente sete anos entre a gestão (2004) e a instauração de TCE (2011), ultrapassando oito anos se considerada a data em que a parte teve ciência dos fatos e lhe foi oportunizado o direito ao contraditório;
3. Alega ser injusta a cobrança desta Corte de Contas, vez que demasiadamente tardia, prejudicando o franco exercício do contraditório e da ampla defesa assegurados constitucionalmente (art. 5º, incisos LIV e LV CF/88), pois o longo decurso de tempo torna impraticável o exercício do direito de defesa;
4. Argumenta que resta evidenciada a demora no próprio Parecer Técnico 31/2008/MS/SE/FNS/Dicon/Secap/CE, bem como o Parecer GESCON 2039/2008 datarem do ano de 2008 somente tendo chegado ao conhecimento do Sr. Francisco José Teixeira em meados de janeiro de 2013, relatando questões de 2004, dificultando o acesso a toda a documentação pertinente relativa à época;
5. Cita os artigos 20 e 21 e §§ da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) reproduzido no art. 211 e §§ do Regimento Interno afirmando que esta Colenda Corte considera expressamente o período cinco anos (grifo original) como sendo suficiente para tornar CONTAS ILIQUIDÁVEIS, e que após transcorridos o tempo razoável de 5 (CINCO) ANOS, torna-se MATERIALMENTE IMPOSSÍVEL a apreciação ou o julgamento das contas;
6. Afirma que o longo decurso de tempo, que impede a parte de se desincumbir do ônus da prova que lhe foi imposto, caracteriza patente CERCEAMENTO DE DEFESA, bem como flagrante ofensa ao próprio PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA;
7. Faz diversas citações referente ao art. 20 da Lei 8.443/92, segunda a qual as contas serão consideradas iliquidáveis, quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do administrador, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito, como a Decisão 667/1995, proferida no processo TC-018.704/2004, do Exmº Ministro Guilherme Palmeira a qual restou precisamente registrada no Acórdão 285/2006- Primeira Câmara;

8. Informa que o Tribunal já se posicionou reiteradamente pelo trancamento das contas sem julgamento do mérito, quando constatado o extenso lapso temporal entre a prática do ato de gestão e a citação do responsável;

9. Acrescenta, ainda, diversas decisões nas quais, no seu entender, é reconhecido o comprometimento do contraditório e ampla defesa, em decorrência da instauração tardia de uma TCE, proclamada pelo artigo 5º, inciso LV, da CF tendo em vista que muitas vezes, compromete o acesso aos meios e recursos inerentes à sua defesa, em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos como: Acórdão 1728/2008 - 2ª Câmara, Acórdão 2158/2006-2ª Câmara;

10. Entra no campo de processos administrativos, onde a Lei 9.873/99 estabelece em cinco anos o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, contados da data da prática do ato. Cita Celso Antônio Bandeira de Mello que defende o prazo quinquenal de se propor ação, assim como Hely Lopes Meireles, que se apoia no entendimento da Profª Maria Sylvia Zanella Di Pietro de que:

(...) não pode o servidor público ou o particular ficar perpetuamente sujeito à sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. A esse propósito, o STF já decidiu que a regra é a prescritibilidade.

11. Destaca que a ressalva constante no § 5º art. 37 da CF/88, que remete a imprescritibilidade, diz respeito tão somente a ilícitos administrativos que ensejaram o dever de ressarcimento ao erário. Portanto, acreditando que o prejuízo nos presentes autos é apenas formal, entende que esta hipótese não se enquadra na exceção constitucional, sendo, por conseguinte prescritível;

12. Entende que neste TCU não há regra definida para prazos de prescrição para ilícitos praticados, nem a hipótese de imprescritibilidade (dever de ressarcimento) devendo observar então a regra geral reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência pátrias, que é a prescrição quinquenal (grifo original). E nesse contexto transcreve literalmente a conclusão emanada por Conselheiro do TCM/CE:

Por outro lado, **entendemos que, nesses casos, não deve o administrado ficar, indefinidamente, a mercê de uma fiscalização, quando muitas vezes já deixou o cargo ou expirou seu mandato há anos, acarretando-lhe dificuldades de provas. Necessária é a fixação de prazo prescricional, parecendo-nos que o lapso mais adequado é de cinco anos.**

13. Diante do exposto, conclui que tendo em vista a inércia de mais de cinco anos do Órgão de Fiscalização deste Tribunal, entende que não se pode mais questionar o ato de gestão ora em testilha, cumprindo ressaltar, *in casu*, a clara incidência de prescrição;

14. Finaliza requerendo a extinção do presente feito sem resolução de mérito, considerando-se, a situação de contas ilíquidáveis (art. 20 e 21, §§, da LO/TCU c/c art. 211, §§ do RI/TCU) e de prescrição decorrente do transcurso superior a cinco anos entre os fatos em questão e a instauração deste processo de Tomada de Contas Especial.

15. No Mérito afirma que o objeto do Convênio 1498/2004 foi devidamente atendida e que a prestação de contas foi encaminhada a este Tribunal.

16. alega que não é possível exigir, no presente momento, documentos da época, dadas as circunstâncias expostas em sede de preliminar (prescrição e iliquidação das contas), pois estará ferindo os preceitos constitucionais quanto as garantias do contraditório e da ampla defesa;

17. que não resta caracterizada até o momento a lesão ao erário;

18. enfim, requer que as presentes razões defensivas sejam totalmente acatadas, a fim de que as contas em questão sejam reconhecidas Iíquidáveis.

Análise:

20. Cabe ao gestor elidir as irregularidades a ele apontadas claramente no ofício citatório. No entanto, em sua defesa o Sr. Francisco José Teixeira não se pronunciou sobre as diversas irregularidades que contribuíram para a ocorrência da não aprovação da Prestação de Contas Final

do Convênio 1498/2004- Siafi 502487, limitando-se a enfatizar dificuldades enfrentadas no intento de resgatar informações e obter documentação da época, ressaltando o longo decurso de tempo entre a prática dos atos administrativos questionados e a notificação da parte interessada, tornando impraticável, conforme alegado, o exercício do seu direito de defesa.

21. O responsável pautou-se em três linhas de defesa: Prescrição, Contas Iliquidáveis e Violação ao Princípio da Segurança Jurídica, considerando o lapso de aproximadamente sete anos entre a gestão (2004) e a instauração de TCE (2011), ultrapassando oito anos se considerada a data em que a parte teve ciência dos fatos e lhe foi oportunizado o direito ao contraditório.

22. Quanto à questão da prescrição avertada pelo responsável, é pacífica a jurisprudência do TCU quanto à prescrição nos processos de tomada de contas especiais. Nesse sentido, destaca-se o trecho do voto condutor do Acórdão 4.856/2010-2ª Câmara:

‘8. Tendo a Tomada de Contas Especial a finalidade precípua de apuração dos fatos, de identificação dos responsáveis e, após os devidos cálculos, de ressarcimento do dano ao erário, incide sobre ela a norma contida no art. 37, § 5º da Constituição Federal, que estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao patrimônio Público. Nesse sentido, de forma emblemática decidiu o STF no MS nº 26.210/DF in DJ de 10/10/2008.’

23. A prescrição consiste na conjunção de inação somada ao tempo, no entanto, no presente caso, houve ação da Administração Pública (FNS/MS), pois, já em 30/3/2005 foi realizada a verificação *in loco* 18-1/2005 (peça 1, p. 318-336) com vistas a acompanhar e avaliar a execução física e financeira do objeto pactuado do Convênio 1498/2004, verificando-se que foram adquiridos bens com custo maior do que o previsto e aquisição de bens que não constavam no Plano de Trabalho aprovado.

24. Em 13/9/2005, nova verificação *in loco* 92-2/2005 (peça 2, p. 14-27) foi realizada, constatando as mesmas impropriedades/irregularidades, sendo comunicado ao gestor, Sr. José Edilson da Silva (gestão 2005-2008) por meio do Ofício 1952/ MS/SE/FNS/Dicon-CE, de 9/11/2005 (peça 2, p. 49).

25. Em 23/3/2006, a Verificação *in loco* 25-3/2006 (peça 2, p. 143-183) recomendou a devolução dos recursos financeiros com acréscimos legais, diante da constatação de irregularidades/impropriedades verificadas na execução do Convênio, notificando o gestor responsável, Sr. José Edilson da Silva, pelo Ofício 1520/ MS/SE/FNS/Dicon-CE, de 31/7/2006 (peça 2, p. 185).

26. O Sr. José Edilson da Silva (gestão 2005-2008) encaminhou a prestação de contas mediante Ofício 022/2006 de 23/3/2006, que, ao ser analisada pela Dicon, obteve o Parecer Técnico 31/2008/MS/SE/FNS/Dicon/Secap/CE, de 20/6/2008 (peça 2, 191-193), informando que a meta física fora executada em 48,55%, além de que confirmou as impropriedades retrocitadas, recomendando a devolução do valor de R\$ 170.812,00.

27. Como não houve regularização das irregularidades, foi emitido o Parecer Gescon de Não Aprovação 2039/2008, de 25/6/2008, recomendando a devolução do valor total do Convênio. O Sr. José Edilson da Silva (gestor 2005-2008) tomou conhecimento mediante Ofício 2164/MS/SE/Dicon/CE, de 25/6/2008 (peça 2, p. 199-203).

28. O Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito, foi notificado, por meio dos Ofícios 2304, e 2306/2008/FNS/SE/NE/MS/Dicon E Gestão/Secap/CE, de 11/7/2008 (peça 2, p. 259 e 263), e pela Carta 36/2008/MS/SE/FNS/Dicon E Gestão/CE, de 16/7/2008 (peça 2, p. 267), com vistas a providenciar a devolução dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde, sendo informado da Ação da obrigação de fazer movida contra ele pela Prefeitura Municipal e da Tomada de Contas Especial a ser instaurada pelo FNS, tendo tomado ciência conforme Aviso de Recebimento (AR) em 28/7/2008, 18/7/2008, e 5/8/2008, conforme peça 2, p. 261, 265 e 267.

29. Assim sendo, não houve transcurso de cinco anos sem ação da administração pública defendida pelo responsável. Diante do exposto, resta claro que o argumento do responsável não pode prosperar.

30. Com relação às contas iliquidáveis, o responsável cita os artigos 20 e 21 e §§ da Lei 8.443/92, reproduzido no art. 211 e §§ do Regimento Interno, afirmando que esta Colenda Corte considera expressamente o período cinco anos como sendo suficiente para tornar contas iliquidáveis e que, após transcorridos o tempo razoável de 5 (CINCO) ANOS, torna-se materialmente impossível a apreciação ou o julgamento das contas.

31. O dispositivo da Lei 8.443/1992 que trata da hipótese de contas iliquidáveis não deve aplicar-se a situações geradas simplesmente pela desídia dos Responsáveis, porquanto isso poderia ser um incentivo para o mau gestor.

32. Julgam-se iliquidáveis as contas, com a consequente determinação de seu trancamento, quando há o transcurso de tempo considerável entre a instauração da TCE e a citação do Responsável, tornando inviável o exercício de seu direito ao contraditório e à ampla defesa, e desde que ele não tenha dado causa ao atraso na prestação de contas.

33. As tomadas de contas especiais são, na essência, ações de ressarcimento do erário e, como tais, de acordo com o § 5º do art. 37 da Constituição, não se sujeitam a nenhum prazo prescricional, conforme posicionamento firmado por este Tribunal mediante Acórdão 2709/2008-Plenário.

34. Segundo o Voto do Ministro-Relator José Múcio Monteiro (Acórdão 7812/2010-Primeira Câmara):

‘(...) 5. Ainda que atualmente haja convergência para a inexistência de prescrição, o próprio Tribunal se impôs uma limitação temporal para o julgamento de TCE, com vistas à garantia do contraditório e da ampla defesa, sem a qual as contas reputam-se iliquidáveis, com base no art. 211 do Regimento Interno.

6. Desse modo, consciente da dificuldade de se produzirem provas passado longo tempo dos fatos, tidos como já superados, o Acórdão 2647/2007-Plenário orientou ‘o arquivamento dos processos de tomada de contas especial (...) [em] que tenha transcorrido dez anos desde o fato gerador’, salvo hipótese de interrupção.’

35. Mas nem sequer nessa linha de defesa o responsável encontra proteção. Nem o Fundo Nacional de Saúde, nem o TCU ficaram inertes no dever de fiscalização, tampouco o ex-Prefeito foi surpreendido com a cobrança de comprovantes depois de muitos anos, conforme visto nos itens (23-28).

36. A verdade é que a prestação de contas foi finalizada em 2008, e a TCE instaurada em 20/1/2009, com solicitação de instauração de 23/9/2008 (peça 1, p. 7), tendo tramitado ao longo desse período, isto é, com a prática constante de atos tendentes à responsabilização do ex-prefeito, tudo com o seu conhecimento.

37. Quanto ao cerceamento de defesa, bem como flagrante ofensa ao próprio princípio da segurança jurídica, argumentada pelo defêndente, não a vislumbramos no caso concreto, uma vez que foram disponibilizadas ao responsável diversas oportunidades para que ele exercesse seu direito de defesa na fase interna da TCE, como descrito a seguir.

38. O Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito, foi notificado por meio dos Ofícios 2304, e 2306/2008/FNS/SE/NE/MS/Dicon E Gestão/Secap/CE, de 11/7/2008 (peça 2, p. 259 e 263), e pela Carta 36/2008/MS/SE/FNS/Dicon E Gestão/CE, de 16/7/2008 (peça 2, p. 267), com vistas a providenciar a devolução dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde, sendo informado da Ação da obrigação de fazer movida contra ele pela Prefeitura Municipal e da Tomada de Contas Especial a ser instaurada pelo FNS, tendo tomado ciência conforme Aviso de Recebimento (AR) em 28/7/2008, 18/7/2008, e 5/8/2008, conforme peça 2, p. 261, 265 e 267.

39. Ou seja, o responsável estava ciente da não aprovação da prestação de contas do convênio em tela desde 2008, conforme Parecer Técnico 31/2008, de 20/6/2008, informando que a meta física fora executada em 48,55%, recomendando a devolução dos recursos, além do Parecer Gescon 2039/2008, que recomendou a devolução total dos recursos recebidos ante a não regularização das impropriedades/irregularidades.

40. Com base no acima exposto, não podem ser acolhidas as alegações do responsável.

CONCLUSÃO

41. Em face da análise promovida nos itens 20-40, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco José Teixeira, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

42. No tocante à aferição quanto à ocorrência na conduta do responsável, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI do TCU, entendemos que não há nos autos elementos que permitam reconhecê-la, haja vista a análise realizada nos parágrafos 20-40 desta instrução, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento definitivo de mérito, nos termos do § 6º do aludido art. 202 do RI do TCU, propondo que as contas sejam julgadas irregulares e em débito o responsável, aplicando a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

43. Deve-se, também, remeter cópia dos autos, bem como da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem, ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

44. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar: Débito imputado pelo Tribunal e Sanção aplicada pelo Tribunal (Multa - art. 57, Lei 8.443/1992).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e §§ 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos, II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito Municipal de Icapuí/CE (gestão 2001-2004) - CPF 191.284.873-20, e condená-lo, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS/MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
176.000,00	22/12/2004

Valor atualizado até 4/10/2013: R\$ 531.328,29

b) aplicar ao Sr. Francisco José Teixeira - CPF 191.284.873-20 a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da, dívida caso não atendida a notificação;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

II - PARECER DO SECRETÁRIO DA SECEX/CE

“Peço vênia para expressar dúvidas que me parecem razoáveis acerca da existência de débito neste processo, ao menos que se possa atribuir com segurança ao responsável.

2. Primeiro, é importante esclarecer que todos os equipamentos adquiridos pela prefeitura conveniente foram licitados e seus valores conferem com o extrato da conta específica da avença. É o que diz textualmente a equipe de auditores do Fundo Nacional de Saúde responsável pela última verificação *in loco*, em 23/3/2006, composta de três membros (págs. 143/159, peça 2), corroborando constatação semelhante já feita na visita anterior: ‘*Os extratos bancários apresentados demonstram que o pagamento das despesas realizadas com recursos do convênio está de acordo com as notas fiscais apresentadas (...). A Entidade realizou procedimento licitatório para a execução do convênio (...)*’, observando a ‘legislação aplicável à licitação’.

3. Diversos outros procedimentos associados às aquisições estão regulares: a contrapartida a que se comprometeu a prefeitura foi aplicada; a quase totalidade dos recursos repassados foram aplicados no objeto do convênio; os equipamentos adquiridos foram distribuídos às unidades de saúde; são submetidos a manutenção preventiva; os termos de responsabilidade estão atualizados.

4. Parte das ressalvas opostas pelos auditores do Ministério da Saúde, e que motivaram a impugnação da totalidade dos recursos, são, na verdade, de caráter operacional. Duas dessas ressalvas foram inclusive descritas no ofício citatório encaminhado ao responsável, a saber, a aquisição de estufas de secagem, quando o recomendável é a utilização de autoclaves e a quantificação superdimensionada de equipamentos a serem adquiridos através do convênio.

5. A própria imputação de que a execução física do convênio foi de apenas 48,55%, mensurada pela razão entre o número de equipamentos adquiridos e o previsto, não se encontra solidamente estabelecida nos autos. Basta ver que a verificação *in loco* anterior, realizada em 2005, por nada menos que cinco auditores, apontou que esta relação estava em 73% (aquisição de 249 equipamentos dos 341 previstos).

6. Outra ocorrência que não leva necessariamente à conclusão de existência de débito em nome do responsável, é a compra de equipamentos não previstos no plano de trabalho aprovado para o convênio. Tais equipamentos são estritamente de uso hospitalar, de idêntica classe dos que constavam daquele plano, sem que se possa levantar a mínima acusação de desvio de finalidade ou de recursos, o que, aliás, se fosse o caso, caberia ao ente municipal responder e não à pessoa de seu dirigente.

7. A única ocorrência que sugere o cometimento de dano ao erário é a relativa ao superfaturamento na compra de alguns equipamentos, por preços superiores aos informados pela própria prefeitura, nas tratativas prévias à assinatura do convênio. De acordo com a verificação *in loco* ocorrida em 2006, os produtos que teriam sido adquiridos por preço superior ao inicialmente proposto estão relacionados no quadro a seguir:

Equipamento	Quant.	Previsto (R\$)	Pago (R\$)	Dif. (%)	Tot. prev. (R\$)	Tot. pago (R\$)	Dif. (R\$)
Mesa de aço com gaveta	35	155,00	355,00	229	5.425,00	12.425,00	7.000,00
Bebedouro de pressão	8	399,00	2.425,00	607	3.192,00	19.400,00	16.208,00
Refrigerador	9	898,00	1.190,00	132	8.082,00	10.710,00	2.628,00
Maca para transporte	2	940,00	1.439,00	153	1.880,00	2.878,00	998,00
Balança de precisão	1	716,50	3.580,00	499	716,50	3.580,00	2.863,50
Laringoscópio	1	800,00	1.497,00	187	800,00	1.497,00	697,00
Nebulizador 2 saídas	9	126,00	993,00	788	1.134,00	8.937,00	7.803,00
Foco portátil	11	480,00	895,00	186	5.280,00	9.845,00	4.565,00
					26.509,50	69.272,00	42.762,50

8. Analisando inicialmente o percentual de sobrepreço, o maior deles refere-se ao nebulizador, de 788%. Porém, em pesquisa na internet, encontramos facilmente preço para o

nebulizador compatível com aquele praticado pela Prefeitura de Icapuí. O mesmo ocorreu nos casos da balança de precisão, mesa de aço e refrigerador, todos equipamentos com inúmeros modelos e diferentes especificações disponíveis no mercado. A imputação de débito exigiria um estudo mais detalhado para identificação da real tipologia do produto adquirido.

9. Com relação ao bebedouro, o item de maior sobrepreço absoluto, nossas pesquisas na rede não encontraram nenhum preço que pudesse compatibilizar-se com o que foi pago pela municipalidade. De forma que nesse item específico, entendo que não se pode afastar a imputação de débito formulada pelo tomador das contas. Nesse ponto, o responsável equivoca-se seriamente ao basear sua defesa nas preliminares sobre possível cerceamento ao seu direito de defesa, corretamente afastadas nos pareceres anteriores desta Secretaria, em vez de oferecer justificativas para o disparatado preço de compra dos oito bebedouros.

10. Reputo, porém, à míngua de uma referência de preços mais fidedigna, mesmo para o bebedouro, que o melhor deslinde para os autos seria a irregularidade das contas proposta nos pareceres, mas com aplicação de multa ao responsável, pela antieconomicidade evidente na aquisição do equipamento e pelas pequenas falhas operacionais que cercaram a execução do convênio.

Diante do exposto, acolhendo parcialmente o encaminhamento sugerido nos pareceres, manifesto-me no sentido de que:

I - com fundamento nos arts. 1º inciso I; 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito Municipal de Icapuí/CE (CPF 191.284.873-20), e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;:

II - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

III - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

III - PARECER DO MP/TCU

“(…)

8. Peço licença para dissentir das propostas formuladas no âmbito da unidade técnica (peça 23, p. 07-08, e peça 25, p. 02). Compulsando os autos, constato a existência de evidências que comprovam a devida utilização **parcial** dos recursos federais transferidos, razão pela qual deixo de acompanhar tanto a posição da auditora (que sustenta a ocorrência de **débito integral**) quanto a do titular da unidade técnica (que defende a **inexistência de dano**).

9. Examinando os documentos constantes do processo, verifico que, de fato, existe correspondência entre extratos bancários (peça 1, p. 312-316), relação de pagamentos (peça 2, p. 58) e notas fiscais (peça 2, p. 78 e p. 131-137).

10. Esse aspecto é atestado também pelos relatórios de vistoria, conforme se depreende do texto abaixo transcrito (peça 2, p. 21):

‘Os extratos bancários, apresentados pela entidade, demonstram adequadamente o correto pagamento das despesas executadas com recursos do convênio.

O saldo na conta corrente específica do convênio, bem como os constantes nos respectivos demonstrativos financeiros, encontram-se conciliados.

As transferências ordenadas pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde foram aplicadas no mercado financeiro, através da conta corrente específica do convênio’.

11. Entretanto, importa examinar detidamente se parte desses recursos foi gasta em desacordo com o que a União pretendia ao pactuar o convênio. Nesse ponto, dois aspectos merecem ser observados: os equipamentos adquiridos contrariamente ao previsto no convênio e o valor pago pelos demais equipamentos.

12. Desde já ressalto que nem na fase interna da TCE nem nas alegações de defesa o responsável apresenta elementos que esclareçam tais questões.

13. Quanto à aquisição dos equipamentos, a equipe de vistoria relata que foram comprados 167 equipamentos previstos no Plano de Trabalho, enquanto outros 176, também previstos, deixaram de ser adquiridos (o que **caracterizou a inexecução parcial**). Em contraponto, houve a compra de 140 bens não previstos e sem a anuência do concedente (peça 2, p. 155).

14. Por mais que se possa levantar a natureza hospitalar dos equipamentos indevidamente adquiridos, esse fator não é suficiente para confirmar a sua utilidade para os fins do convênio ou mesmo para as demais necessidades do município.

15. Ao contrário, os relatórios de vistoria constataram equipamentos sem utilidade, localizados em instalações impróprias ou destinados à finalidade inadequada. A título de exemplo, transcrevo abaixo um dos relatos (peça 2, p. 153):

*‘Verificou-se o **superdimensionamento do quantitativo dos equipamentos em relação a área física dos Postos no Projeto (inexistência de sala de esterilização e SAME) impossibilitando a instalação de todos os bens adquiridos, (...), com presença de mofo nas paredes (pintura não lavável) e com dimensões diminutas, de forma que não comporta as 02 geladeiras, os 05 ventiladores de parede, as 05 mesas de aço (birôs) entre outros bens adquiridos.***

Foram adquiridos sem a anuência do MS: 01 bebedouro de pressão, 40 ventiladores de parede, 02 escadas 02 degraus, 01 mesa clínica, 21 estetoscópios duo-som, 32 cadeiras de ferro, 01 cadeira p/ coleta, 23 esfigmomanômetros aneróides, 01 banco em madeira, 01 estante de aço 06 prateleiras, 11 estufas de secagem, 03 ressuscitadores manuais, 01 autoclave 100L, 01 autoclave vertical e 01 eletrocardiógrafo, correspondendo ao valor de R\$ 72.446,00.

As 11 estufas de secagem estão instaladas e sendo utilizadas para ‘esterilizar’ material (o que não é mais recomendado pela vigilância sanitária), (...)’ (destaques acrescidos).

16. Nem a documentação constante nos autos e nem a defesa apresentada comprovaram a devida utilização dos equipamentos no mesmo objeto em cumprimento da função inicialmente planejada entre as partes do convênio. O que existe são diversos indícios, não refutados, da inutilidade de alguns equipamentos adquiridos.

17. Quanto ao sobrepreço na contratação, entendo que pesquisa realizada hoje, passados quase dez anos da aquisição dos equipamentos, não tem o condão de afastar os indícios apontados (dado o efeito da inflação sobre os preços praticados). Ao examinar a documentação do convênio, verifico que, antes mesmo da assinatura do convênio, já havia indícios da contratação a preços inadequados.

18. Com efeito, o parecer técnico do Ministério da Saúde condiciona a aprovação da proposta de convênio à revisão da *‘estimativa de custo dos equipamentos laringoscópio e autoclaves de 200 litros, pois apresentam valores excedentes aos usualmente aprovados por essa área técnica’* (peça 1, p. 150). Posteriormente, esses mesmos equipamentos mencionados no parecer integrariam a lista dos itens contratados a custos maiores do que os previstos no Plano de Trabalho (peça 1, p. 326).

19. Conforme já exposto, a defesa não enfrenta tais aspectos e se concentra, principalmente, em questões de prescrição e prejuízo à ampla defesa decorrente do tempo transcorrido desde o ocorrido, argumentos muito bem refutados pela auditora em sua instrução (peça 23, p. 05-06).

20. Portanto, ante a ausência de elementos que demonstrem a devida utilização dos recursos recebidos, entendo que o débito deve se restringir à parcela que está sendo impugnada. Não há que se falar, portanto, na devolução da integralidade do montante transferido, uma vez que

podem ser consideradas adequadas as despesas realizadas com os equipamentos previstos no convênio, conforme pactuado, desde que extirpado o sobrepreço.

21. Nesse sentido, o valor do dano deve coincidir com a quantia inicialmente prevista para a contratação dos 176 itens que deixaram de ser contratados com os recursos do convênio, em desacordo com o Plano de Trabalho. Observo que essa também foi a percepção do técnico que realizou a última vistoria *in loco*, ao recomendar (peça 2, p. 157):

‘Devolver o valor de R\$ 129.751,50 (cento e vinte e nove mil e setecentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos) atualizado monetariamente, referente a não aquisição dos 176 equipamentos descritos no anexo IX do PTA, conforme demonstrativo de débito anexo’.

22. Registro, por fim, que o ofício de citação recebido e respondido pelo responsável abrangia perfeitamente as questões por mim abordadas, conforme peça 8, p. 02-03.

23. Ante o exposto, o Ministério Público/TCU manifesta-se no seguinte sentido:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito municipal de Icapuí/CE (gestão 2001-2004) - CPF 191.284.873-20;

b) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, c/c os arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as contas do Sr. Francisco José Teixeira;

c) condenar o Sr. Francisco José Teixeira ao pagamento da quantia a seguir especificada, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS/MS, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
129.751,50	22/12/2004

d) aplicar ao Sr. Francisco José Teixeira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 214, inciso III, alínea a, e 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional;

e) nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

f) nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.”

É o relatório.