

VOTO

Registro, inicialmente, que relato este feito em substituição ao Ministro Augusto Nardes, nos termos da Portaria TCU-232, de 22 de setembro de 2016.

2. Conforme consignado no relatório precedente, estes recursos de reconsideração foram interpostos pelos Srs. Wilson Antônio Nunes Mousinho, Sandra Maria Nunes Mendes, Wellington Lopes Neponuceno, Jenival Silva Nunes, Irinaldo Lopes Sobrinho e Marinalva Madeiro Neponucena Sobrinho contra o Acórdão 1.409/2013 – TCU – Plenário, que, entre outras medidas, julgou irregulares suas contas e lhes condenou ao recolhimento das importâncias especificadas no **decisum** atacado, além de aplicar-lhes multa em face de irregularidades na utilização de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos – EJA transferidos ao Município de Tufilândia/MA nos exercícios de 2005 e 2006.

3. De início, cabe conhecer do recurso por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

4. Preliminarmente, registro que o presente processo foi trazido à apreciação deste Plenário na sessão do dia 8/6/2016, oportunidade na qual, em sustentação oral, o causídico representante da Sra. Marinalva Madeiro Neponucena Sobrinho buscou apresentar argumentos no sentido de que a defesa havia sido prejudicada durante toda a fase de instrução em função da ausência de diversos documentos comprobatórios que foram retirados da Prefeitura pela Polícia Federal em decorrência da “Operação Rapina”. Complementou com a informação de que somente em data próxima anterior àquela sessão, o acesso à documentação foi viabilizado.

5. Considerando o princípio do amplo contraditório, Sua Excelência o Ministro Augusto Nardes, relator original do feito, entendeu por bem retirar o referido processo de pauta e fornecer o prazo de 60 (sessenta) dias para que a defesa pudesse apresentar os documentos e informações complementares de modo a justificar as gravíssimas irregularidades analisadas no acórdão recorrido. Entretanto, extrapolado o prazo fornecido, nenhum elemento adicional foi enviado a este Tribunal.

6. Desse modo, entendo oportuno que seja dada continuidade ao processo.

7. Sem prejuízo dos destaques que farei adiante, incorporo às minhas razões de decidir a manifestação da Serur, acompanhada pelo parecer do Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), que propugna pela exclusão do débito referente ao subitem 9.3.1 do acórdão recorrido, redução do débito constante do subitem 9.3.2, e abatimento dos valores das multas aplicadas aos recorrentes.

8. Em apertada síntese, as alegações recursais apresentadas abordam as seguintes questões: a) não realização de licitação e fracionamento de despesas nos exercícios de 2005 e 2006; b) simulação da realização do Convite 16/2006; c) comprovação de despesa com documento inidôneo (notas fiscais sem selo e sem o atesto de recebimento das mercadorias); d) ausência de concurso público para a contratação de pessoal na área de saúde; e) ausência de desconto de imposto de renda pessoa física e de contribuição previdenciária dos profissionais de educação; f) incompatibilidade entre saques na conta específica do Fundef e comprovantes de despesas; g) pagamento de despesas incompatíveis com o Fundef; e h) contratação de empresa fisicamente inexistente.

9. Em relação às irregularidades indicadas nas letras “c”, “d”, “e” e “g” mencionadas no parágrafo anterior, alinhio-me ao posicionamento das unidades instrutoras pelo provimento parcial dos recursos, uma vez que as razões recursais elucidaram questões relevantes para a análise do mérito.

10. De fato, apesar das irregularidades formais constantes do conjunto probatório relacionado pelos responsáveis, o documento fiscal apresentado pode comprovar a regularidade da despesa. Os

documentos impugnados foram emitidos por farmácia sediada no município de Pio XII/MA e entregues no município de Tufilândia/MA, ou seja, circularam dentro do mesmo Estado. Tal contexto reduz a dimensão da importância da falta de carimbos dos postos fiscais ou dos selos e, caso tenha se consubstanciado em algum tipo de falha, apresenta natureza de irregularidade fiscal a ser apurada pelos órgãos fazendários. Além do mais, verifica-se, conforme destaca a Serur, *“de um lado, que o Secretário de Finanças atestou a regularidade da despesa, o que dá um verniz de regularidade na liquidação da despesa. De outro, embora seja relevante o registro dos Auditores de que não existia registro de controle de estoque de medicamentos na prefeitura, tal fato não é suficiente para manter a irregularidade imputada aos recorrentes”*.

11. No que tange à ausência de realização de concurso público para a contratação de pessoal na área de saúde para a execução de programa das Saúde da Família, considerando que os programas, por sua natureza, eram temporários e que a jurisprudência deste Tribunal, nesses casos, tem sugerido apenas a determinação da adoção de providências pelos municípios quanto às situações tidas por irregulares, sem aplicar sanção aos responsáveis por tal falha (Acórdãos 1.281/2007, 281/2010, 2.093/2012, 2.473/2012, 771/2013 e 1.464/2014, todos do Plenário), entendo pertinente o acolhimento das alegações apresentadas.

12. Ainda, pelo fato de a ausência de descontos previdenciários e do imposto de renda ter sido sanada e que eventual irregularidade tributária poderá ser verificada pela Receita Federal, também entendo apropriado o acolhimento das razões recursais. Nesse mesmo sentido, encaminho a questão do pagamento de despesas incompatíveis com a finalidade do Fundef, em face da baixa materialidade dos valores afetos, e por esses recursos terem sido aplicados em benefício da municipalidade.

13. Em consequência, cabe dar provimento parcial aos recursos interpostos, com a redução das multas aplicadas aos responsáveis, exclusão integral do débito referente ao item 9.3.1 e parcial do débito relativo ao item 9.3.2 da decisão recorrida.

14. Entretanto, não obstante o esclarecimento parcial de algumas questões avaliadas no acórdão recorrido, restaram pendentes justificativas apropriadas para as irregularidades apontadas nos itens “a”, “b”, “f” e “h”, listados no parágrafo 8 deste voto.

15. Quanto à ausência de licitação e fracionamento de despesas nos exercícios de 2005 e 2006, assiste razão aos recorrentes, com exceção da ordenadora de despesa. A autorização para realização de procedimento licitatório ou para sua dispensa é ato próprio de competência do ordenador de despesas e não da Comissão Permanente de Licitação (CPL). A propósito, o art. 6º, XVI, da Lei 8.666/1993 estabelece que a função da CPL é apenas *“receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao cadastramento de licitantes, à habilitação e ao julgamento das licitações”*.

16. No mesmo diapasão, podem ser acolhidas as razões trazidas pelo Sr. Wilson Antônio Nunes Mousinho, na condição de Secretário de Administração e Finanças, uma vez que apenas autorizava os pagamentos em conjunto com o tesoureiro e a Prefeita, sem deter o poder de decisão. Conforme se observa nas despesas objeto da nota de empenho nº 49 de 2006 (Peça 18, p. 3), havia padrão de segregação de função observado em relação às despesas: o valor era autorizado pelo Prefeito Municipal; o atesto dado pelo Secretário de Finanças; e o pagamento realizado pela Tesouraria. Nesse sentido, não se confirma a existência de nexo entre as atribuições do Secretário de Finanças e as irregularidades decorrentes da ausência de procedimentos licitatórios e de fracionamento de despesas.

17. Em sentido contrário, as alegações de defesa da ordenadora de despesa, ex-Prefeita, não merecem ser acolhidas. O fracionamento de despesa traduziu-se em prática recorrente nas aquisições de medicamentos e material hospitalar, nas aquisições de material didático, material de limpeza e combustíveis, bem como nos serviços de capacitação de docentes e nas aquisições de livros didáticos e materiais pedagógicos, sem contar a desorganização contábil encontrada, caracterizada pela ausência de assinatura nas notas de empenho e nas ordens de pagamentos.

18. Por sua vez, a simulação da realização do Convite 16/2006 continuou sem esclarecimentos adequados, conforme observou o MP/TCU, *“permanecendo válido o conjunto probatório que indicou tratar-se de formalização de processo licitatório fictício, cuja vencedora apresentou proposta cerca de um mês antes da realização do certame”*.

19. Quanto às divergências entre os saques realizados e os respectivos comprovantes de despesas, não obstante a alegação de que os correspondentes documentos foram recolhidos pela Controladoria-Geral da União e pela Polícia Federal, também alinho-me ao parecer da Serur e do MP/TCU, de que seria possível a busca de outras fontes probatórias, a exemplo de notas de empenho, ordens bancárias, cheques e extratos.

20. Vale destacar que o dever de zelo dos gestores encarregados de lidar com recursos públicos deve estar presente em todas as etapas da despesa e que o acórdão recorrido (Peça 36, p. 15) foi claro ao demonstrar a infringência a esse dever:

Ainda no exercício de 2005, não há identificação, em ordens de pagamento, dos cheques utilizados para realizar pagamentos a fornecedores. Era prática da Prefeitura realizar saques em espécie para, supostamente, honrar compromissos com fornecedores, muitos deles em datas anteriores à emissão das notas fiscais, ou ainda descontar cheques de grande valor para pagamento posterior de despesas, em desrespeito ao art. 74, § 2º do Decreto-lei nº 200/1967.

21. Por fim, para corroborar a ausência da correção na utilização dos recursos públicos em análise, os responsáveis não elucidaram a questão afeta à contratação de firma fisicamente inexistente. A Construtora Maryelle Ltda. não atuava no endereço fornecido e restou pendente a comprovação dos serviços por ela supostamente realizados, o que inviabiliza a pretensão recursal de desconstituição da correspondente parcela do débito imputado por meio do Acórdão 1.409/2013–TCU–Plenário.

Ante o exposto, uma vez que procedem apenas parcialmente as alegações dos recorrentes, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de setembro de 2016.

Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator