

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 020.450/2009-5 [Aposos: TC 024.281/2013-1, TC 024.280/2013-5].

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Mundo Novo – BA.

Responsável: Demóstenes Soares dos Santos Filho (096.206.725-34).

Interessados: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71); Município de Mundo Novo - BA (13.795.380/0001-40).

Representação legal: Claudionor Ramos Neto (17462/OAB-BA) e outros.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERVENIÊNCIA DE DOCUMENTOS NOVOS COM EFICÁCIA SOBRE A PROVA PRODUZIDA. CONHECIMENTO. COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS TERMOS DO CONVÊNIO. ELISÃO PARCIAL DO DÉBITO. PROVIMENTO PARCIAL. SUPERFATURAMENTO. REDUÇÃO PROPORCIONAL DA MULTA. IRREGULARIDADES REMANESCENTES SUFICIENTES PARA MANUTENÇÃO DA REPROVAÇÃO DAS CONTAS.

RELATÓRIO

Examina-se recurso de revisão oferecido pelo Sr. Demóstenes Soares dos Santos Filho, ex-prefeito do Município de Mundo Novo/BA, contra o Acórdão 2.774/2012-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas especiais, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa, em razão de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde prevista no Convênio 1992/2003, firmado pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS). A decisão foi integralmente mantida pelo Acórdão 6.796/2012-1ª Câmara, que apreciou recurso de reconsideração interposto pelo responsável.

2. Reproduzo abaixo, como parte do relatório, a instrução produzida na Secretaria de Recursos (Serur) – peça 72, com a qual anuiu o corpo dirigente da unidade – peças 73 e 74:

INTRODUÇÃO

Cuida-se de recurso de revisão (peças 66-67) interposto por Demóstenes Soares dos Santos Filho, insurgindo-se contra o Acórdão 2774/2012-1ª Câmara (peça 9), por meio do qual se julgou irregulares as contas do ex-prefeito do Município de Novo Mundo, com imputação de débito e multa, em razão de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde prevista no Convênio 1992/2003, firmado pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS).

2. Eis o extrato da decisão recorrida:

9.1. julgar irregulares as contas do responsável Demóstenes Soares dos Santos Filho, condenando-o a pagar a importância de R\$ 113.400,00 (cento e treze mil e quatrocentos reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 31/03/2004 até o dia do efetivo

pagamento, e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que comprove perante o TCU o recolhimento do montante aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS);

9.2. aplicar a Demóstenes Soares dos Santos Filho multa de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias da notificação para que comprove perante o TCU o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, o qual deverá ser atualizado monetariamente, se pago após o vencimento;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; e

9.4. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), para as medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

3. O processo de tomada de contas especial teve origem na conversão do processo de Representação autuado no TCU, a partir de Relatório de Auditoria 4.651 (peça 1, p. 5-30), cujo trabalho foi realizado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus e pela Controladoria Geral da União – CGU na Prefeitura Municipal de Mundo Novo/BA.

4. O ex-prefeito, ora recorrente, foi citado para devolução da integralidade dos recursos repassados, no valor histórico de R\$ 113.400,00 (peça 4; p. 62-64), uma vez que esta Corte de Contas considerou que o gestor não havia conseguido demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, em face da não utilização da UMS de acordo com os objetivos previstos no Plano de Trabalho aprovado em conjunto com o Ministério da Saúde, tendo sido citado para responder os seguintes pontos:

a) não aplicação dos recursos no mercado financeiro, contrariando o disposto no art. 20, § 10, I, da IN/STN 01/97 e Cláusula 2.13 do Convênio 1992/2003, gerando um débito, em 17/12/2004, de R\$ 3.180,99;

b) fracionamento indevido de despesa, considerando que, pelo valor, o processo licitatório deveria ser tomada de preços, e não dois convites, conforme limite estabelecido no art. 23, II da Lei nº 8.666/93, implicando menor publicidade do processo licitatório, visto não ser exigida na modalidade convite a publicação do edital em diário oficial e jornal de grande circulação;

c) superfaturamento na aquisição do veículo, no valor R\$ 37.470,65, em 07/12/2004;

d) falta de pesquisa de preços, contrariando os art. 15, V, e 45, IV, da Lei nº 8.666/93, facilitando a ocorrência do superfaturamento; e

e) Certidão de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV do exercício de 2004 mostra a empresa contratada, Planam Comércio e Representação Ltda. como proprietária do veículo. Ademais, conforme pesquisa recente no sistema Denatran, verificou-se que não somente a situação ainda permanece atual, como o veículo está com restrição judicial.

5. A citação pela totalidade do débito decorreu de parecer divergente da unidade técnica, fundamentada nos seguintes pontos (p. 55, peça 4):

Minha discordância se escoa em dois pontos. Primeiramente, consta do relatório do Denasus/CGU que a unidade móvel de saúde — UMS adquirida não estava cumprindo os objetivos do convênio, diante das seguintes constatações:

a) UMS estava parada há vários meses no estacionamento da Prefeitura e com claros sinais de abandono (item 3.7.2.1 à fl. 20, item 7 à fl. 22 e fotos às fls. 23-27);

b) Prefeitura teve que comprar outro motor para a UMS, conforme nota fiscal datada de 08/02/2006 (item 3.9.2 à fl. 21); e

c) Impossibilidade de acesso ao registro de produção (item 3.7.3.3 à fl. 20);

Note-se que já em 2004, mediante verificação in loco, em 29/11/2004, o Ministério da Saúde — MS já havia constatado problemas semelhantes. Consoante o relatório produzido pela equipe de fiscalização do MS (fls. 105-127), já àquela época foram detectados os seguintes problemas (fl. 111):

- a) UMS não estava sendo efetivamente utilizada de acordo com os objetivos propostos no plano de trabalho aprovado pelo Ministério da Saúde;
- b) UMS nunca havia saído do estacionamento da sede da prefeitura, de acordo com informações prestadas pela comunidade; e
- c) UMS em situação precária e seus equipamentos ainda envoltos nos plásticos.

Todas essas constatações levam à ilação de que os objetivos do convênio não foram cumpridos, devendo os recursos do convênio serem devolvidos em sua totalidade.

6. Em sede de recurso de reconsideração, manteve-se a condenação por meio do Acórdão 6796/2012-1ª Câmara (peça 39), por meio do qual se considerou a ausência de demonstração do cumprimento dos objetivos do convênio, assim fundamentado:

Em conclusão, o recorrente não logrou êxito em comprovar a regular aplicação dos recursos, em face da não utilização da unidade móvel de saúde de acordo com os objetivos previstos no plano de trabalho aprovado em conjunto com o Ministério da Saúde. Como os argumentos apresentados não são suficientes para alterar o mérito do acórdão recorrido, deve ser negado provimento ao apelo.

(Acórdão 6796/2012-1ª Câmara)

7. Após, em 15/6/2015, o responsável ingressou com o presente recurso de revisão, apresentando os seguintes documentos:

- i. Ofício do Ministério Público Federal - ofício nº 2118/07 – PRM/FS-VA requerendo informações do Prefeito do Município de Mundo Novo/BA à época, Sr. - Raimundo Souza Costa (peça 66, p. 42-44);
- ii. Esclarecimentos do Sr. Raimundo Souza Costa em resposta ao ofício nº 2118/07 – PRM/FS-VA (peça 66, p. 45-52), no qual informa que a unidade está funcionando com atendimento em saúde bucal e clínica médica nas áreas adstritas do PSF, permitindo o acesso da comunidade à saúde em áreas da zona rural e que estariam providenciando a transferência do CRLV (peça 66, p. 49);
- iii. Documento de receita do DETRAN-BA (peça 66, p. 53);
- iv. Documento de inspeção veicular (peça 66, 54);
- v. Roteiros e escalas de plantão/atendimento da Unidade Móvel de Saúde (peça 67, p. 3-7).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. O exame preliminar de admissibilidade foi realizado pela SERUR (peças 68-69), tendo sido acolhido pelo Relator (peça 71), relatando que, ao menos em tese, os documentos novos admitiriam o conhecimento do recurso de revisão.

9. No caso concreto, é de se vislumbrar que a declaração do prefeito sucessor, Raimundo Souza Costa, contida na resposta ao Ofício nº 2118/07 – PRM/FS-V, bem como os documentos posteriores de transferência do veículo e o roteiro de atendimento das UMS têm pertinência ao fundamento relevante para a condenação pelo TCU, qual seja, a não utilização da unidade móvel de saúde de acordo com os objetivos previstos no plano de trabalho.

10. Há de se reconhecer, portanto, a superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, justificando o conhecimento do recurso pelo permissivo do inciso III do art. 35 da Lei 8443/92.

EXAME DE MÉRITO

11. Dos argumentos apresentados pelo recorrente

11.1. Argumentou o recorrente, em síntese:

a) a ausência de oportunidade de apresentação de defesa prejudicou o julgamento, pois os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos estariam sob guarda sigilosa e inacessível de grupo político inimigo do recorrente, não sendo possível, na época do julgamento, afastar as considerações sobre irregularidade da documentação do veículo e da não utilização do veículo como unidade móvel de saúde;

b) a existência de processo judicial posterior na Justiça Federal, movido contra o gestor municipal sucessor (2005 a 2008), permitiu acesso a documentos que poderiam demonstrar a inocência do recorrente;

c) a impossibilidade de comprovação da ausência de pesquisa de preços, do fracionamento indevido de despesas e do superfaturamento na aquisição do veículo adviriam da impossibilidade de acesso à documentação contida na prefeitura;

d) a não utilização das UMS no início de 2005 decorreu de atitude emulativa do prefeito sucessor, que deixou de adotar as medidas para a transferência do veículo para o Município, sendo que havia fotos e documentos que comprovavam que o veículo estava a disposição da prefeitura em 16/12/2004, devendo ser imputado ao gestor sucessor a responsabilidade pela não-transmissão do veículo;

e) a utilização do veículo estaria comprovada pela resposta do prefeito sucessor no Processo Administrativo 1.14.0004.000305/2007-15, ocasião em que manifestou sobre a utilização da unidade móvel de saúde pelo Município, desfazendo a argumentação do TCU de que a UMS não estava sendo utilizada de acordo com os objetivos previstos no Plano de Trabalho;

f) a paralização da execução do convênio se deu pelo prefeito sucessor (Raimundo Souza Costa) com intuito de prejudicar o sucedido, sendo que até o final da gestão (dezembro de 2004) o cronograma de execução do convênio estava sendo realizado na maneira acordada;

g) o Relatório de Auditoria 4.651 foi confeccionado com as informações fornecidas pelo adversário político do ora recorrente, não incluindo sequer o endereço do recorrente, conforme fl. 7 do Relatório, bem como omitindo dos auditores os documentos pertinentes a licitação da unidade móvel de saúde, em divergência como Relatório de Verificação in loco 145-1/2004 do Ministério da Saúde, que atestou a apresentação do processo de licitação;

h) o fracionamento de despesa fora feito de forma legal, pois inexistia empresa que fornecesse integralmente objeto do Convênio, qual seja, o ônibus e equipamentos para consultório odontológico, médico e pediátrico, enfermaria e demais equipamentos acessórios, não sendo possível ao ora recorrente provar a inexistência de empresa com capacidade de fornecimento integral do objeto;

i) a alegação de falta de pesquisa de preços, ausência de publicidade da licitação, inexistência de comprovantes de entrega e/ou retirada das cartas convites, ausência de carimbo e assinatura do agente receptor, deveriam ser imputados ao gestor sucessor, que impediu o acesso aos documentos arquivados na Prefeitura, sendo que a regularidade da licitação fora atestada pela auditoria do Ministério da Saúde;

j) a suposta fraude empresarial, por serem as empresas licitantes formadoras de um mesmo grupo econômico, não poderia ser imputada ao gestor como ilícito administrativo, pois a fraude foi perpetrada pelas próprias empresas, sendo que inexistem documentos comprovando os fatos afirmados no relatório de auditoria;

k) a conclusão do relatório de auditoria de que a UMS estaria parada no estacionamento da prefeitura seria indevida, uma vez que decorreu da ação do gestor municipal sucessor, com interesse em prejudicar o prefeito anterior;

l) o recorrente tomou medidas para preservar o erário, ao deixar de fazer o pagamento da contrapartida pela detecção de goteiras no veículo entregue pela empresa vencedora, conforme relatado na auditoria do Ministério da Saúde, sendo que entre a entrega do documento de transferência do veículo (16/12/2004) e o término da gestão (31/12/2004), o cronograma do convênio foi devidamente respeitado;

m) a transferência da propriedade do veículo estaria comprovada pela tradição, comprovada pelas fotos contidas nos autos, mesmo em períodos posteriores, mostrando que a prefeitura se utilizava do veículo para realizar as ações de saúde;

n) o único descuido do prefeito seria a ausência de aplicação em conta remunerada, não justificando a incidência do débito integral e da aplicação de multa no valor de R\$ 40.000,00;

o) os fatos estariam prescritos pela incidência de legislação análoga, com a contagem de prazo quinquenal, especialmente para a aplicação de multa.

12. Delimitação

12.1. A questão a ser analisada, em síntese, é se a comprovação da utilização posterior do veículo pela Municipalidade pode ser fator suficiente para o julgamento de regularidade das contas do prefeito, com a exclusão do débito e multa. Também exsurge a questão, de maneira prejudicial, da incidência da prescrição para apuração do débito e multa.

13. Da incidência da prescrição

13.1. O recorrente alega a incidência de prescrição como motivo para a não-aplicação de penalidades ao gestor, especialmente no que concerne à sanção de multa, coma incidência analógica das Leis 8.112/90 (art. 142, I, “a”), Lei 9873/99 (art. 1º), Lei 9.847/99 (art. 12, § 1º), Lei 5.172/66 (art. 173) e Lei 9.784/99 (art. 54), todos indicando a incidência de prazo quinquenal na espécie.

13.2. Em se tratando de questão prejudicial, necessária a análise por primeiro.

Análise

13.3. Quanto a apuração do débito, é cediça a imprescritibilidade do ressarcimento do dano ao erário, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do MS 26.210 e ratificado em outros precedentes judiciais (ARE 772852, AgR; RE 601707 AgR; AI 819135 AgR).

13.4. Ao interpretar o art. 37, § 5º da Constituição Federal e firmar a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado, o STF fez a devida ponderação de princípios constitucionais. E ao fazê-lo, entendeu ser a dita imprescritibilidade compatível com os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade.

13.5. Quanto a aplicação de sanções, diante da inexistência de normativo específico acerca da prescrição da multa aplicável no âmbito de competência desta Corte de Contas, há precedentes do TCU que entendem pela incidência do prazo decenal previsto no Código Civil (v.g. Acórdão TCU n. 828/2013-Plenário), o que afastaria a incidência de prazo prescricional.

13.6. Ainda que não acolhida a referida tese, os únicos normativos que poderiam fixar a prescrição neste caso seriam o Decreto 20.910/32, que trata da prescrição de pretensões contra a Fazenda Pública, ou a Lei 9.873/99, que “estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências”.

13.7. Entretanto, o prazo quinquenal fixado nesses normativos igualmente não se teria completado, pois a data inicial para a contagem do prazo prescricional para o exercício do poder sancionatório pelo TCU há de ser a ciência da irregularidade pela Corte de Contas.

13.8. Não sem razão, ad impossibilia nemo tenetur (não se pode exigir o impossível), i.e., não se pode exigir que o TCU julgue as irregularidades apontadas, aplicando as sanções cabíveis, antes de tomar ciência do fato, conceito este exemplificado no seguinte julgado do TRF da 5ª Região:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE DESCONSTITUIÇÃO DE ACÓRDÃO DO TCU. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADE. RESSARCIMENTO DEVIDO. FIXAÇÃO DE MULTA. PRESCRIÇÃO NÃO OCORRÊNCIA. VALOR APLICADO COM RAZOABILIDADE E

CONFORME PRESCRIÇÃO LEGAL. ALTERAÇÃO DO VALOR. INCABIMENTO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

(...)

5. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RESP 894539/PI, da Relatoria do Ministro Herman Benjamin, firmou entendimento no sentido de que, sendo a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, inquestionável cuidar da imprescritibilidade constitucionalmente prevista no referido artigo 37, parágrafo 5º. 6. O mesmo julgado, especificamente no que se refere a multa aplicada, explicitamente registrou a diferente solução a ser aplicada quanto ao prazo prescricional. É que, enquanto o ressarcimento do dano possui natureza civil, a multa tem caráter punitivo, o que afasta a imprescritibilidade. **7. O termo inicial conta-se do conhecimento dos fatos pelo TCU**, o que se deu em 14.04.2009, data da autuação do processo TCE nº 009.800/2009-9, tendo sido proferido o Acórdão do TCU em 14.02.2012. Não há, no caso, a ocorrência de prescrição. 8. A aplicação da multa se deu em conformidade com o art. 57, da Lei 8.443/1992 e do art. 267, do RI, do TCU, que prevê a possibilidade de aplicação da multa de até 100%, do valor atualizado do dano causado ao erário. No caso, a multa foi aplicada em 30% deste valor, portanto, perfeitamente razoável a sua fixação, além de plenamente adstrita aos ditames legais. 9. Apelação improvida.

(grifamos; TRF5; AC - Apelação Cível – 562574; Desembargador Federal Bruno Teixeira; Quarta Turma; DJE - Data:03/10/2013)

13.9. Nesse mesmo sentido é a novel Lei n. 12.846/13, que dispõe acerca da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, a qual em seu art. 25 assim estabelece:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

13.10. Pela similaridade de objetos (essa lei, assim como a Lei Orgânica do TCU, preveem a sanção de multa aos responsáveis por dano ao Erário), é essa norma que deve ser utilizada, por analogia, para se aferir o termo inicial para a contagem do prazo prescricional de cinco anos.

13.11. Interpretação em sentido diverso inviabilizaria o exercício da função punitiva desta Corte de Contas, prevista na Lei n. 8.443/1992, e significaria, na prática, um incentivo para a prática de irregularidades no uso do dinheiro público, haja vista que, em regra, esses ilícitos só são descobertos após sua prática.

13.12. No caso concreto, o processo foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União em 2/9/2009 (data da autuação), tendo sido julgado em 15/5/2012 (data do julgamento do Acórdão 2774/2012-1ª Câmara), o que, novamente, afasta a alegação de prescrição para aplicação de sanções.

14. Da possibilidade de julgamento de regularidade das contas com o afastamento do débito integral e da condenação pelas irregularidades remanescentes

14.1. Pugna o recorrente que a única irregularidade do prefeito seria a ausência de aplicação em conta remunerada, o que não justificaria a incidência do débito integral e da aplicação de multa no valor de R\$ 40.000,00.

Análise

14.2. No caso concreto, é de se vislumbrar que a declaração do prefeito sucessor, Raimundo Souza Costa, contida na resposta ao Ofício nº 2118/07 – PRM/FS-V, bem como os documentos posteriores de transferência do veículo e o roteiro de atendimento das UMS infirmam o fundamento relevante para a condenação adotada pelo TCU, qual seja, a não utilização da unidade móvel de saúde de acordo com os

objetivos previstos no plano de trabalho, pois a não utilização da unidade móvel haveria de ser imputada ao gestor sucessor.

15. Assim, os novos elementos apresentados justificam a narrativa do recorrente, no sentido de que o prefeito sucessor, em um momento inicial, paralisou as atividades concernentes a execução do convênio, tendo retomado as atividades em momento posterior, resultando, portanto, injusto o julgamento de irregularidade pela totalidade dos recursos repassados.

15.1. A auditoria realizada pelo Ministério da Saúde registrou que a não-utilização do veículo no período entre os primeiros pagamentos (19/4/2004, 28/4/2004, peça 2, fl. 43) e os pagamentos finais (17/12/2004, peça 3, fl. 1) decorreria da necessidade de correção de problemas na unidade de saúde junto ao fornecedor:

A contrapartida não foi utilizada, em função de ainda não ter sido pago o valor total da unidade móvel, em face de problemas detectados quando do recebimento da mesma. O gestor informou que entrou em contato com o fornecedor, ficando o mesmo de solucionar os problemas, tão logo isso aconteça, o restante do pagamento será efetuado. (peça 3, fl. 10).

15.2. É certo que o objeto entregue em decorrência da licitação é de qualidade duvidosa, com avarias na carroceria e defeitos no motor, conforme atestam as 2 fiscalizações realizadas pelo Ministério da Saúde:

Quando da nossa verificação "in loco" constatamos que a unidade móvel encontra-se com algumas avarias, inclusive goteiras no teto o que ocasionou acúmulo de água no interior da mesma.

(peça 3, fl. 12).

.....

Veículo adquirido tem seu motor danificado

3.9.2 - Foi fornecida pela Prefeitura uma cópia de nota fiscal (NF 0391 — Raimundo Auto Peças), datada de 08/02/06, referente a compra, por parte da prefeitura, de outro motor para o veículo

(peça 1, fl. 23).

15.3. Ocorre, todavia, que a existência de problemas pontuais no bem licitado não pode implicar a responsabilização pela integralidade do bem, eis que não houve apuração específica, com a garantia do contraditório e da ampla defesa, sobre a eventual responsabilidade pela aquisição de bem de qualidade inferior, especialmente no caso em que a execução do convênio se deu em gestões distintas.

15.4. Afastado o fundamento relevante para condenação sobre a totalidade dos recursos, remanesce a análise das imputações ao ex-prefeito, quanto aos seguintes pontos de citação:

a) não aplicação dos recursos no mercado financeiro, contrariando o disposto no art. 20, § 10, I, da IN/STN 01/97 e Cláusula 2.13 do Convênio 1992/2003, gerando um débito, em 17/12/2004, de R\$ 3.180,99;

b) fracionamento indevido de despesa, considerando que, pelo valor, o processo licitatório deveria ser tomada de preços, e não dois convites, conforme limite estabelecido no art. 23, II da Lei nº 8.666/93, implicando menor publicidade do processo licitatório, visto não ser exigida na modalidade convite a publicação do edital em diário oficial e jornal de grande circulação;

c) superfaturamento na aquisição do veículo, no valor R\$ 37.470,65, em 07/12/2004;

d) falta de pesquisa de preços, contrariando os art. 15, V, e 45, IV, da Lei nº 8.666/93, facilitando a ocorrência do superfaturamento; e

e) Certidão de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV do exercício de 2004 mostra a empresa contratada, Planam Comércio e Representação Ltda. como proprietária do veículo. Ademais, conforme pesquisa recente no sistema Denatran, verificou-se que não somente a situação ainda permanece atual, como o veículo está com restrição judicial.

(p. 62-64, peça 4)

15.5. Verifica-se que três pontos, quais sejam, ausência de aplicação financeira dos recursos, o fracionamento de despesas e a falta de pesquisa de preço, bem como a ocorrência de superfaturamento são fundamentos relevantes para a apuração do débito e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443 de 1992.

15.6. O primeiro ponto, ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro, foi inclusive reconhecido pelo responsável, havendo prova nos autos (extratos bancários) que comprovam a ocorrência, razão pela qual a condenação em débito pelo valor supra deve ser mantida.

15.7. No mesmo sentido, as alegações sobre o fracionamento de despesas e falta de pesquisa de preço não têm o condão de suprimir o débito residual, pois a justificativa de impossibilidade de acesso aos documentos, alegada pelo recorrente, é extemporânea.

15.8. Ainda que houvesse a alegada rivalidade política, a gestão do prefeito sucessor se encerrou em 2008, existindo tempo suficiente para que o recorrente obtivesse a documentação arquivada na comissão de licitação, para efeitos probatórios no presente recurso.

15.9. Ademais, a alegação de impossibilidade de acesso aos documentos na prefeitura deve ser avaliada com certo ceticismo, eis que no processo de TCE foi juntada a prestação de contas feita pelo prefeito-recorrente, cujo encaminhamento se deu em 20/6/2005 (peça 3, fl.38), com a juntada de documentos fiscais autenticados em junho de 2005 (peça 4; fls. 4-7) e demais documentos da prefeitura (recibos de pagamento e extratos bancários – peça 4; fls. 11-17), tudo em período em que a suposta rivalidade política teria impedido acesso aos documentos da prefeitura.

15.10. Deve-se considerar também que, segundo o documento juntado pelo recorrente, o prefeito sucessor declarou que não recebeu documentação da gestão anterior, por não ter sido realizada a transição de governo no Município de Mundo Novo:

Mister se faz esclarecer a V. Exa. que o ex-gestor não obedeceu a Lei Federal nº 10.609/2002, e, de igual modo, a Resolução nº 02/2004 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - T.C.M/B, eis que, por sua exclusiva responsabilidade, não houve transição de governo no Município de Mundo Novo.

Com efeito, pela não transição de governo, o Município de Mundo Novo ficou sem qualquer memória, o que impossibilitou os trabalhos da atual gestão, a qual por falta de vários documentos ficou privada de celebrar alguns convênios, contratos, ocasionando prejuízo aos destinatários dos serviços públicos, ou seja, a comunidade.

(peça 66, fl. 50)

15.11. O superfaturamento na aquisição do veículo, no valor R\$ 37.470,65, em 07/12/2004, também é outro ponto que não foi refutado pelo recorrente, segundo apurado pela metodologia adotada pelo Tribunal, descrita na peça 4, p. 46-47, consistente na diferença do valor pago pelo veículo e equipamentos, em cotejo com o valor de mercado das operações de aquisição e transformação do veículo e aquisição dos materiais médicos, odontológicos e acessórios, permanecendo o débito pelo valor apurado.

15.12. Apenas a título ilustrativo, os valores de referência para a apuração do superfaturamento estão mencionados na instrução contida na peça 4, fl. 46-47, cuja transcrição se segue, comparando os valores de mercado e os valores de referência, especificando o débito apurado no item em comento:

Ia Cálculo do superfaturamento:

VALORES REFERENCIAIS (R\$)			VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITOS (R\$)
Valor Mercado Veículo	29.421,70		Valor Pago pelo Veículo	69.890,00	40.468,30
Valor Mercado Transformação	37.235,96	56.377,16	Valor Pago Transformação e Equipamentos	52.582,00	,00
Valor Mercado Equipamentos	19.141,20				
Total do débito					40.468,30
Prejuízo à União (92,59 %)	37.470,65		Prejuízo à Convenente (7,41 %)		2.997,65

15.13. Por fim, quando a não-transferência do veículo, é de se verificar que a exiguidade do prazo entre a assinatura do documento de transferência (16/12/2004; DUT – peça 4, fl.19) e o encerramento da gestão do recorrente (31/12/2004) justificam a não-transferência no período da gestão do recorrente.

15.14. Trata-se, ademais, de ocorrência que guarda relação com os recibos de pagamento da contrapartida em 16/12/2004 e o extrato de compensação de cheques (peça 4; fls. 12,13 e 15), bem como a constatação da auditoria realizada pelo Ministério da Saúde, na conduta do gestor em reter o pagamento da contrapartida:

A contrapartida não foi utilizada, em função de ainda não ter sido pago o valor total da unidade móvel, em face de problemas detectados quando do recebimento da mesma. O gestor informou que entrou em contato com o fornecedor, ficando o mesmo de solucionar os problemas, tão logo isso aconteça, o restante do pagamento será efetuado (peça 3, fl. 10).

15.15. Assim, até mesmo a existência atual de diversas restrições judiciais no sistema Renajud não podem ser imputadas ao responsável, uma vez que os documentos apresentados em sede de revisão demonstram que a vistoria para a modificação das características do veículo somente foi realizada em 28/1/2008 (peça 66, fl. 54), condição necessária para a transferência veicular, cuja ocorrência se deu em período posterior a gestão do ex-prefeito.

15.16. Por fim, com vista a fornecer um critério de proporcionalidade para graduação da pena de multa com o débito remanescente, uma vez que as demais irregularidades não foram elididas, considerando que no acórdão originário a penalidade de multa foi estabelecida em um patamar aproximado de 35% do valor do débito, em havendo redução do débito, é razoável a fixação da pena de multa em 35% do valor do novo débito, fixando-a em R\$ 14.000,000, nos termos do art. 57 da Lei 8443/92.

CONCLUSÕES

16. O recorrente alega a incidência de prescrição quinquenal como motivo para a não-aplicação de penalidades ao gestor, especialmente no que concerne à sanção de multa, embora a apuração do débito pelo TCU seja imprescritível, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do MS 26.210 e ratificado em outros precedentes judiciais (ARE 772852, AgR; RE 601707 AgR; AI 819135 AgR).

17. Em se tratando de penalidades, ainda que se considere a incidência do prazo quinquenal, não houve o fluxo do prazo prescricional, pois o processo foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União em 2/9/2009 (data da autuação), tendo sido julgado em 15/5/2012 (data do julgamento do Acórdão 2774/2012-1ª Câmara), devendo ser fixado o dies a quo na data da ciência da infração pelo TCU.

18. Os documentos juntados no recurso afastaram o fundamento relevante para o débito total imputado pelo TCU, qual seja, a não utilização da unidade móvel de saúde de acordo com os objetivos previstos no

plano de trabalho, uma vez que a não utilização da unidade móvel decorreu de ação imputável ao gestor sucessor.

19. A existência de problemas pontuais no bem licitado não pode implicar a responsabilização pela integralidade do bem, eis que não houve apuração específica, com a garantia do contraditório e da ampla defesa, sobre a eventual responsabilidade pela aquisição de bem de qualidade inferior, especialmente no caso em que a execução do convênio se deu em gestões distintas.

20. A ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro, reconhecida pelo responsável, fundamenta a apuração do débito de **R\$ 3.180,99**, na data histórica de 17/12/2004.

21. As alegações sobre o fracionamento de despesas e falta de pesquisa de preço não merecem acolhimento, persistindo o débito pelo valor remanescente, com a mitigação da alegação de impossibilidade de acesso aos documentos da prefeitura.

22. O recorrente não apresentou elementos para excluir as imputações de superfaturamento na aquisição do veículo, no valor **R\$ 37.470,65**, em 07/12/2004, permanecendo o débito pelo valor apurado.

23. Quando a não-transferência do veículo, é de se verificar a exiguidade do prazo entre a assinatura do documento de transferência e o encerramento da gestão do recorrente, justificando a não-transferência no período de sua gestão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão contra o Acórdão 2774/2012-1ª Câmara, propondo o conhecimento do recurso pelo inciso III do art. 35 da Lei 8443/92 e, no mérito, o provimento parcial, dando a seguinte redação aos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão:

9.1. julgar irregulares as contas do responsável Demóstenes Soares dos Santos Filho, condenando-o a pagar quantias abaixo relacionadas, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas correspondentes até o dia do efetivo pagamento, e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que comprove perante o TCU o recolhimento do montante aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
R\$ 3.180,99	17/12/2004
R\$ 37.470,65	07/12/2004

9.2. aplicar a Demóstenes Soares dos Santos Filho multa de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias da notificação para que comprove perante o TCU o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, o qual deverá ser atualizado monetariamente, se pago após o vencimento;

3. O Ministério Público junto ao TCU registrou divergência parcial em seu parecer (peça 75), nos seguintes termos:

Trata-se de recurso de revisão interposto por Demóstenes Soares dos Santos Filho, contra o Acórdão 2774/2012-1ª Câmara (peça 9), deliberação anteriormente já impugnada sem sucesso pelo mesmo interessado, conforme Acórdão 6796/2012 – 1ª Câmara, mediante recurso de reconsideração.

O recorrente, ex-prefeito do Município de Novo Mundo/BA, teve as contas julgadas irregulares e foi condenado ao pagamento de débito integral de R\$ 113.400,00, em face da não utilização da unidade móvel de saúde (UMS) de acordo com os objetivos previstos no plano de trabalho aprovado em conjunto com o Ministério da Saúde.

No recurso de revisão, o responsável alega que a UMS está funcionando com atendimento em saúde bucal e clínica médica nas áreas adstritas do Programa Saúde da Família, permitindo o acesso da

comunidade à saúde em áreas da zona rural. Utilizou como comprovação o Processo Administrativo 1.14.0004.000305/2007-15.

Esse argumento foi suficiente para a Secretaria de Recursos propor o provimento do recurso, excluindo-se o débito integral, para imputar ao recorrente apenas o débito relativo à ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro e ao superfaturamento na aquisição do veículo, bem como multa proporcional.

Com efeito, compartilho em parte o entendimento da unidade técnica. Embora se tenha chegado, tanto no âmbito do órgão de origem, quanto à primeira decisão dessa Corte, à conclusão tão drástica de suposta inexecução do objeto, creio que, neste momento, o recorrente fez prova do uso da UMS, não restando dúvidas quanto à utilização do bem no fim pretendido.

Com a atuação reiterada em processos de tomada de contas especial de convênios, tenho observado a necessidade de se estabelecer a devida delimitação do objeto conveniado antes de verificar a sua execução.

Para fins de fiscalização, entendo que a Administração deva considerar como objeto do convênio aquilo que está expresso no termo do convênio e no plano de trabalho, e não uma meta arbitrada, que se imagina necessária para cumprir a finalidade do convênio. Ou seja, se no convênio consta como objeto a aquisição de uma UMS, devemos considerar provável e esperada, em condições usuais, a realização dos objetivos desejados e o alcance do interesse público.

Uma vez adquirida a UMS, comprovada a boa e regular aplicação dos recursos federais, o objeto é incorporado ao patrimônio municipal. A partir de então, a responsabilização dos gestores municipais deve ser feita pelo tribunal de contas local e por meio do controle social, no caso de abandono de bem público objeto de convênio com órgão federal, respeitando, dessa forma, a autonomia dos entes federados prevista na Constituição Federal.

Não se defende com isso a gestão temerária. Acredito apenas que a fiscalização de convênios não deva extrapolar aquilo que foi contemplado no seu objeto e plano de trabalho, para não abrir espaço para condenações indevidas, fundamentadas na inexecução de programas e projetos que não se encontram pormenorizados no termo de convênio. Caso seja necessário estabelecer projetos complexos para garantir que o interesse público seja alcançado, o plano de trabalho deve ter detalhamento suficiente de modo a permitir uma fiscalização objetiva.

A discussão, apesar de relevante, não se aplica ao caso concreto, visto que no recurso de revisão o gestor fez provas de que o bem está em uso, alcançando o interesse público almejado no ajuste. Remanescem, contudo, duas irregularidades: (i) ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro e (ii) superfaturamento na aquisição do veículo, no valor R\$ 37.470,65.

A Serur propõe a responsabilização pelas falhas residuais apenas do Sr. Demóstenes Soares dos Santos Filho, haja vista não ter apresentado na peça recursal justificativas que pudessem saná-las. Peço vênia por discordar da proposta apresentada pela unidade técnica somente no que tange à responsabilização individual do ex-prefeito.

Nos diversos processos relacionados à Operação Sanguessuga apurados nesta Corte de Contas, tem-se verificado que a empresa Planam auferiu benefícios indevidos ao fornecer produtos com sobrepreço e participou de um esquema fraudulento para contratar com a Administração Pública. Desta maneira, entendo que a empresa deve responder solidariamente com o ex-prefeito pelo dano proveniente do superfaturamento. Ressalto ainda que a jurisprudência do TCU tem admitido, em casos semelhantes, a desconsideração da personalidade jurídica da empresa de forma que o sócio-administrador à época dos fatos – Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin – também responda pelo débito.

Diante do exposto, este Representante do Ministério Público junto ao TCU pugna por que os autos sejam restituídos à unidade técnica de origem, de modo a promover, preliminarmente, a citação da empresa Planam e da Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin, em razão do superfaturamento na aquisição da UMS, como medida indispensável para o saneamento dos autos.

É o relatório.