

**TC 032.073/2011-9**  
**Tomada de Contas Especial**

Excelentíssimo Senhora Ministra-Relatora

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde em face do Sr. Celso Alencar Ramos Jacob, ex-Prefeito do Município de Três Rios/RJ, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados por força do Convênio 1.645/2002, com vistas à aquisição de uma unidade móvel de saúde (UMS).

O convênio foi pactuado em 5/7/2002, no valor de R\$ 90.000,00, sendo R\$ 72.000,00 provenientes de recursos federais (2002OB409120, de 23/12/2002 – peça 1, p. 29) e R\$ 18.000,00 a título de contrapartida municipal (peça 1, p. 6-15 e 17-25).

Sua vigência, que se encerraria, inicialmente, em 30/6/2003, foi prorrogada para 18/12/2003, incluindo o prazo necessário à apresentação da prestação de contas (60 dias – peça 1, p. 31-32). **Esse limite temporal não foi observado pelo ex-prefeito, que prestou contas, intempestivamente, em 4/2/2004** (peça 1, p. 33).

Consoante a documentação remetida, o município adquiriu a UMS pelo valor total de R\$ 89.735,00, sendo R\$ 56.680,00 referentes à aquisição do veículo e R\$ 33.055,00 pertinentes a sua transformação/aquisição de equipamentos (peça 1, p. 36-56, e peça 2, p. 1-7). Houve a restituição de R\$ 1.467,28 não empregados na execução do convênio (peça 2, p. 7).

Foram empreendidas diversas diligências (peça 2, p. 8-22, 38-42 e 46-50), ante a constatação das seguintes irregularidades:

- a) ausência de aplicação financeira dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde no período de 26/12/2002 a 20/5/2003;
- b) adjudicação/homologação da licitação, modalidade “convite”, sem o número mínimo de propostas válidas;
- c) despesas bancárias, no valor de R\$ 62,80.

A respeito da primeira ocorrência, o então prefeito alegou que havia orientado a gerência do Banco do Brasil “para aplicação de qualquer recurso recebido pelo município”, mas que “tal orientação não foi cumprida, ocasionando o período sem aplicação” (peça 2, p. 43-44). Não houve manifestação quanto à segunda irregularidade. No que concerne à terceira, foi promovido o recolhimento do débito pertinente às despesas bancárias (peça 2, p. 51-52).

Foi, então, emitido o parecer GESCON 4836, de 16/12/2004 (peça 2, p. 53-54, e peça 3, p. 1-2), favorável à aprovação da prestação de contas, sendo consignado, quanto às ocorrências acima relacionadas, “que as impropriedades ocorreram mais por inobservância de exigências formais, que não comprometeram o objetivo pretendido pela Administração”. **Nada obstante, foi registrado que o “processo ficará sujeito ao desarquivamento para consultas ou exames posteriores, caso ocorra alguma necessidade pertinente”.**

Em 14/6/2005, foi juntado aos autos cópia de relatório de fiscalização/CGU 086 (peça 3, p. 3-23), pertinente ao 9º sorteio/2004, que apontou outras irregularidades na execução do convênio:

a) inexistência de pesquisa de preços preliminar à estimativa do valor a ser licitado (peça 3, p. 20-21)

b) ausência de indicação do título e número do convênio nas notas fiscais (peça 3, p. 21).

Promovida nova análise das contas por meio do Parecer GESCON 2499/2005, de 1/8/2005, foi mantida a conclusão anterior (peça 3, p. 32-35). O ex-prefeito, em ambos os casos, foi notificado acerca da aprovação da prestação de contas.

Ocorreu que, em atendimento à Portaria SE/MS 126, de 20/7/2006, procedeu-se à reanálise das contas, em face do que foi emitido o Parecer Técnico GT 38/2006, de 16/8/2006 (peça 3, p. 41-46 e 49, e peça 4, p. 1-2), que opinou pela não aprovação das contas e a consequente instauração de TCE. Essa proposta foi fundamentada nas irregularidades acima reproduzidas, bem assim nos seguintes fatos:

A empresa CON SEG MATERIAL DE SEGURANCA E AUTO PECAS LTDA.(CNPJ: 32.276.693/0001-36), através de consulta pública ao cadastro de contribuinte no endereço da internet ([www.sintegra.gov.br](http://www.sintegra.gov.br)) se encontra com a sua situação cadastral não habilitada e com sua atividade econômica no ramo de comércio atacadista de roupas e acessórios para uso profissional e de segurança do trabalho.

A empresa CON SEG MATERIAL DE SEGURANCA E AUTO PECAS LTDA além de ser ligada a JOÃO CARLOS da N.V. Rio Comércio e Serviço Ltda. segundo depoimento do Sr. RONILDO PEREIRA MEDEIROS realizava pagamentos de comissão a pedido de parlamentares conforme dito no Relatório dos Trabalhos da CPMI "das Ambulâncias" (fls.899) no site <http://www.senado.gov.br>.

Notificado a respeito (peça 4, p. 3), o ex-prefeito apresentou cópia do contrato social da Con Seg, com alteração realizada em 3/3/1997, com vistas a incluir o comércio atacadista de veículos entre as suas atividades. Asseverou, ainda, que “na época do procedimento licitatório em questão a empresa citada encontrava-se devidamente habilitada” (peça 4, p. 4-10).

Esses esclarecimentos/documentos não foram considerados suficientes a elidir as irregularidades, motivo pelo qual, por meio do Parecer GESCON 1.838, de 7/5/2007, o responsável teve suas contas reprovadas, com a devida notificação (peça 4, p. 16-18).

Ante a ausência de manifestação, foi, então, instaurada a presente TCE, cujo Relatório 281/2007 concluiu pela responsabilização do ex-prefeito pelo montante integral dos recursos repassados (deduzido, apenas, do valor de R\$ 1.467,28, restituído em 3/2/2004), com a anuência da CGU (peça 4, p. 21-41).

\*\*

Encontrando-se os autos no Tribunal, foi objeto de análise pela Secex-RJ, que, mediante a instrução à peça 4, p. 49-51, a qual contou com a anuência do diretor em substituição da 4ª. DT, propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do responsável, sem prejuízo da emissão de determinações saneadoras.

Todavia, antes que o processo fosse encaminhado ao Relator com a proposta de mérito alvitrada, foi objeto de sobrestamento, em cumprimento à Comunicação da Presidência proferida na Sessão Ordinária do Plenário de 19/7/2006 (peça 4, p. 53).

A seguir, os autos foram remetidos a então 7ª. Secex, responsável pela análise de todos os processos, autuados ou não, cujo objeto fosse a aquisição de UMS (“Operação Sanguessuga”).

Nesse ínterim, foi juntado ao processo cópia de relatório de inspeção promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (peça 7), que destacou:

- a) indícios de fracionamento de despesas, tendo em vista a realização de dois convites, nada obstante a soma dos valores indicasse a realização de tomada de preços;
- b) ausência de pesquisa de preços nos dois convites;
- c) discrepância quanto à especificação do objeto (plano de trabalho x edital de licitação) do Convite 11/2003 (aquisição de veículo);

d) **superfaturamento na transformação/aquisição de equipamentos, considerando que o valor estimado pelo TCE-RJ era de R\$ 14.000,00 (peça 7, p. 50-51) e a aquisição se deu pelo valor de R\$ 33.055,00.**

A par de todas as informações aduzidas aos autos, a então 7ª. Secex, à semelhança da Secex-RJ, entendeu que os fatos que motivaram a instauração da TCE pelo Ministério da Saúde não ensejariam impugnação integral dos recursos federais repassados, notadamente aqueles afetos à empresa CON SEG, mencionados no Parecer Técnico GT 38/2006 (peça 5, p. 3-10).

Nada obstante, fazendo uso da metodologia desenvolvida no âmbito dessa Corte de Contas para apuração de superfaturamento na aquisição de UMS, verificou, à semelhança do TCE-RJ, a ocorrência de superfaturamento na aquisição dos equipamentos e transformação do veículo, da ordem de R\$ 21.142,16, resultando em prejuízo à União de R\$ 16.913,73.

Propôs, então, a citação solidária do ex-prefeito e da empresa N.V Rio Comércio e Serviços Ltda. quanto a essa ocorrência.

Destacou, ainda:

- a) o prejuízo decorrente da ausência de aplicação dos recursos financeiros entre 26/12/2002 e 20/5/2003, no montante de R\$ 2.701,87, que também deveria ser objeto de citação individual do ex-prefeito;
- a) a necessidade de ouvir o ex-prefeito em audiência pela ausência de pesquisa de preços, adjudicação do Convite 11/2003 sem o número mínimo de propostas válidas; e pelo fracionamento de licitação.

Promovidas as citações e a audiência sugeridas, a N.V Rio Comércio e Serviços Ltda. apresentou suas alegações de defesa (peça 9), as quais não foram acolhidas, conforme instrução à peça 5, p. 35-43, complementada pelo Despacho do Sr. Secretário à peça 5, p. 45.

O Sr. Celso Alencar Ramos Jacob, por sua vez, **apesar de regularmente notificado no endereço constante do Sistema CPF (Rua Barão do Rio Branco, 266, Centro, Três Rios/RJ, CEP 25804-010 – peça 5, p. 12-14, 18-21 e 29, e peças 6, p 8, e 25), não compareceu aos autos, evidenciando-se sua revelia.**

Em razão disso, a então 7ª. Secex propôs o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, condenando-o, solidariamente à empresa N.V Rio, ao ressarcimento do débito referente ao superfaturamento, bem como, em caráter individual, à restituição dos valores pertinentes à ausência de aplicação dos recursos financeiros. Sugeriu, ainda, a aplicação aos responsáveis da multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

O Tribunal aquiesceu à proposição da unidade técnica, sendo prolatado o Acórdão 2.884/2011 – 2ª. Câmara (peça 5, p. 48-55 e peça 6, p. 1-4), retificado pelo Acórdão 4.080/2011 – 2ª. Câmara, de 21/6/2011. (peça 6, p. 7).

**O Sr. Celso Alencar Ramos Jacob foi notificado da decisão, em 13/7/2011, no mesmo endereço constante do Sistema CPF, que já havia sido utilizado quando da sua citação (peça 6, p. 9-15 e 28). No entanto, diversamente do ocorrido naquela ocasião, o responsável compareceu ao processo, interpondo, em 12/8/2011, recurso de reconsideração – sem observar, portanto, o prazo de quinze dias, a contar da comunicação, estabelecido no art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU (peça 11).**

Também irrisignada com a condenação, a N.V Rio interpôs o recurso acostado à peça 10.

Em seu recurso, o ex-prefeito alegou, em suma, que (peça 11):

- a) **não houve válida citação pessoal do responsável**, configurando afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, visto que “a citação foi entregue a outra pessoa, o auxiliar administrativo Erick Caiafa que trabalha na empresa Consultoria Celso Jacob, onde o recorrente é sócio cotista, todavia não fazendo parte da gerência da empresa desde 1999”. Ademais, a correspondência foi recebida no

- período em que o recorrente “realizava sua campanha política para o cargo de deputado federal, realizando viagens de três a quatro dias por semana”;
- b) caberia a citação do município, “uma vez que houve beneficiamento do órgão público e da população”;
  - c) o convênio teve suas contas aprovadas pela GESCON em duas oportunidades, não havendo “fundamentos dignos e lúcidos” nos posteriores pareceres que impugnaram a totalidade das despesas;
  - d) a aquisição da ambulância objetivou possibilitar melhor atendimento à população;
  - e) a aplicação financeira era da responsabilidade do Secretário de Fazenda e da tesouraria, sendo impossível ao “gestor acompanhar todos os atos administrativos de responsabilidade de quem também era ordenador de despesas”, devendo a responsabilidade recair sobre o “próprio município beneficiado e não pessoalmente ao Chefe do Executivo da época”;
  - f) não existiriam prova de superfaturamento no preço do bem adquirido/inadequação da metodologia adotada;
  - g) houve prescrição.

**A despeito da intempestividade do recurso oferecido pelo ex-prefeito, todos os seus argumentos foram apreciados pela Serur em duas oportunidades: a primeira, quando do exame da admissibilidade do recurso do Sr. Celso Alencar, que concluiu por seu não conhecimento (peça 11, p. 34-41). A segunda, por meio da instrução que analisou o mérito dos dois recursos (peça 13, p. 7-13).**

**A respeito do primeiro argumento (citação inválida), a Serur destacou o teor do art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 179, inciso II, do RI/TCU, que estabelece que as comunicações processuais devem ser feitas por meio de carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.** Assim, não seria “necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário.”

Nesse sentido, consignou que esse critério de comunicação foi referendado pela jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 14/2007 e 3.300/2007, ambos da 1ª. Câmara, 48/2007 – 2ª. Câmara e 338/2007 – Plenário), encontrando, ainda, amparo em deliberação do STF, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF).

Portanto:

(...) tanto a citação do responsável como a notificação do acórdão condenatório foram válidas, porquanto realizadas conforme o disposto no art. 179, inciso II, do RI/TCU e os ofícios terem sido encaminhados para o endereço correto do responsável, conforme consulta à base CPF. Lembre-se, ainda, que a responsabilidade pela manutenção do endereço no cadastro CPF é do próprio titular. Desse modo, não há como acolher o argumento apresentado.

(...)

Como o responsável foi devidamente citado por este Tribunal, não pode alegar cerceamento de defesa por ter se quedado silente na oportunidade que tinha para ser ouvido na fase externa do processo de contas especial.(...)

Com relação à falta de citação do município, observou a Serur que “os recorrentes foram citados apenas pelo superfaturamento: o valor que excedia aos preços praticados no mercado, montante este que não beneficiou o município”. Assim, a citação do ente municipal não se faria devida, “porque não restaram caracterizados desvio de finalidade e efetivo benefício do município com o uso indevido de recursos federais transferidos”.

Quanto ao demais argumentos, registrou, essencialmente, que:

- a) “um parecer pela aprovação de contas não faz coisa julgada, nem mesmo administrativamente. Um parecer pela aprovação das contas demonstra apenas que o parecerista não encontrou irregularidade ou dano ao Erário em seu exame, não que

essas irregularidades não tenham sido cometidas, que inexistam, apenas que não foram detectadas até aquele momento”;

- b) em nenhum momento foi questionada a decisão tomada pelo ente federativo de se adquirir a UMS. O que se impugnou “é a aquisição por valores superiores aos praticados pelo mercado, quando da utilização de recursos federais recebidos a título de convênio”, tendo sido o superfaturamento devidamente demonstrado na instrução que fundamentou a citação;
- c) as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

**A par da análise empreendida, a Serur propôs, com relação ao recurso do ex-prefeito, não conhecê-lo, ou, alternativamente, caso o recurso fosse conhecido, negar-lhe provimento** (peça 13, p. 13).

**O Tribunal, observando o Voto Conductor exarado pelo Exmo. Relator, Ministro José Jorge, deliberou pelo não conhecimento do recurso, “por ser intempestivo e não apresentar fatos novos”** (Acórdão 5.608/2012 – 2ª. Câmara – peça 22).

**Ressalto, no entanto, que a instrução de mérito produzida no âmbito da Serur foi adotada como parte integrante do Relatório que fundamentou o Acórdão 5.608/2012 – 2ª. Câmara, sendo integralmente reproduzidas as considerações que embasaram sua proposta de encaminhamento.**

**O responsável foi notificado, mais uma vez, no endereço constante do Sistema CPF** (peças 25, 27 e 49), havendo, ainda, a notificação de seu representante legal (peças 36 e 37).

Inconformado, opôs embargos de declaração (peça 45), argumentando, por um lado, a repisada nulidade da citação, e, por outro, que, constituindo-se o recurso de reconsideração a primeira manifestação apresentada pelo responsável no âmbito desta TCE, todos os fatos trazidos seriam novos, merecendo a devida análise.

Em seu entendimento, tendo o Tribunal deliberado pelo não conhecimento do recurso, restaria prejudicado o direito de ampla defesa constitucionalmente assegurado ao embargante, motivo pelo qual, reproduziu os argumentos já apresentados quando do recurso não conhecido (coisa julgada administrativa, prescrição, inexistência de superfaturamento/metodologia inadequada, benefício da população), com vistas a sua apreciação, além de acrescer o seguinte:

- a) a instrução da Secex-RJ descaracterizou as irregularidades, de modo que o “embargante confiava no posicionamento expresso” daquela unidade técnica;
- b) as cartas convite foram elaboradas pelas áreas técnicas da prefeitura, sendo técnica a decisão pelo fracionamento da aquisição. Ademais, o valor da aquisição estava “dentro daquele previsto pelo Ministério da Saúde”. Assim, todos os atos praticados pelo embargante se revestiriam de boa-fé, visto que vinculados às aprovações anteriores dos diversos órgãos técnicos e jurídicos, “não sendo passíveis de discricionariedade”.

Ao apreciar os embargos, o Exmo. Relator, Ministro José Jorge, considerou que não teriam razão de subsistir, pois:

- a) “argumentos novos ou teses jurídicas inovadoras não podem ser aceitos com ‘fatos novos’ em sua essência, pois não constituem acontecimentos cuja ciência teria ocorrido posteriormente à deliberação recorrida”;
- b) apesar de ter acompanhado a Serur no sentido do não conhecimento do recurso de reconsideração, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos, reproduziu, em seu Relatório, a análise da unidade especializada, que “refutou, ponto a ponto, os argumentos expendidos na peça recursal, caso esta viesse a ser conhecida naquela oportunidade”. Não caberia, portanto, em sede de embargo de declaração, a rediscussão da matéria;

c) quanto aos novos argumentos, seria “materialmente impossível a existência de eventual omissão no acórdão embargado, haja vista que não tinham sido oferecidos anteriormente pelo ora embargante”.

Acompanhando o Sr. Relator, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.666/2013 – 2ª. Câmara, deliberou por conhecer dos embargos de declaração opostos, para, no mérito, rejeitá-los.

\*\*\*

Mais uma vez, compareceu o Sr. Celso Jacob aos autos, dessa feita, por meio da interposição de recurso de revisão (peça 83). Essencialmente, foram apresentados os mesmos argumentos já trazidos nos recursos anteriores, em razão do que abstenho-me de indicá-los novamente.

Inédito apenas o referente a suposto erro na classificação da ambulância.

A esse respeito, afirmou o responsável que, no cálculo do superfaturamento, a unidade técnica considerou a ambulância como de simples remoção, ou tipo “A”. No entanto, a ambulância adquirida teria sido do tipo “B” ou suporte básico, cujos equipamentos justificariam um valor superior de aquisição (peça 83, p. 37).

Ocorre que, a subsidiar tal assertiva, fez juntar cópia do termo do Convênio 799/2001 e da Tomada de Preços 7/2002, os quais não guardam consonância com o objeto desta TCE (Convênio 1.645/2002 e Convites 11 e 19/2003).

De mais a mais:

- a) a descrição da UMS constante do Plano de Trabalho à peça 1, p. 11, em muito difere da descrição de uma ambulância tipo “B”, constante da Portaria 2.048/GM/MS, reproduzida à peça 83, p. 36-38, pelo responsável;
- b) o TCE-RJ, em seu relatório de inspeção, confirmou que o veículo adquirido pelo Município de Três Rios/RJ correspondia a uma UMS tipo simples remoção, e que os valores contratados para a transformação do veículo não estavam compatíveis com os praticados no mercado, à época (peça 7, p. 50-51).

\*\*\*\*

Ao analisar o novo recurso, posicionou-se a Serur pelo seu não conhecimento (peças 84 a 86), encaminhamento em relação ao qual manifesto minha aquiescência.

De fato, os argumentos/documentos aduzidos pelo responsável não se enquadram em nenhuma das hipóteses admitidas pelo art. 35, incisos I a III, da Lei 8.443/1992, que possam vir a ensejar a elisão das irregularidades apontadas nestes autos e, por decorrência, desconstituir a deliberação recorrida.

Não se tratam de “fatos novos”, pois, como alertado pelo Exmo. Ministro José Jorge na apreciação dos embargos de declaração opostos, “não constituem acontecimentos cuja ciência teria ocorrido posteriormente à deliberação recorrida”.

Antes, constituem argumentos que, como bem ressaltado pela Serur (peça 84, p. 40) “representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal já utilizada pelo responsável”, embora intempestivamente.

Não é demais salientar que, ainda que intempestivos, esses argumentos foram individualmente analisados e afastados pela Serur, com a devida reprodução no Relatório que fundamentou o Acórdão 5.608/2012 – 2ª. Câmara, que não conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo responsável.

**Observe, finalmente, quanto a sua citação, que foi utilizado o endereço constante do Sistema CPF, encontrando-se nos autos aviso de recebimento comprovando a efetiva entrega do ofício citatório naquele sítio.**

Ressalto, a propósito, que:

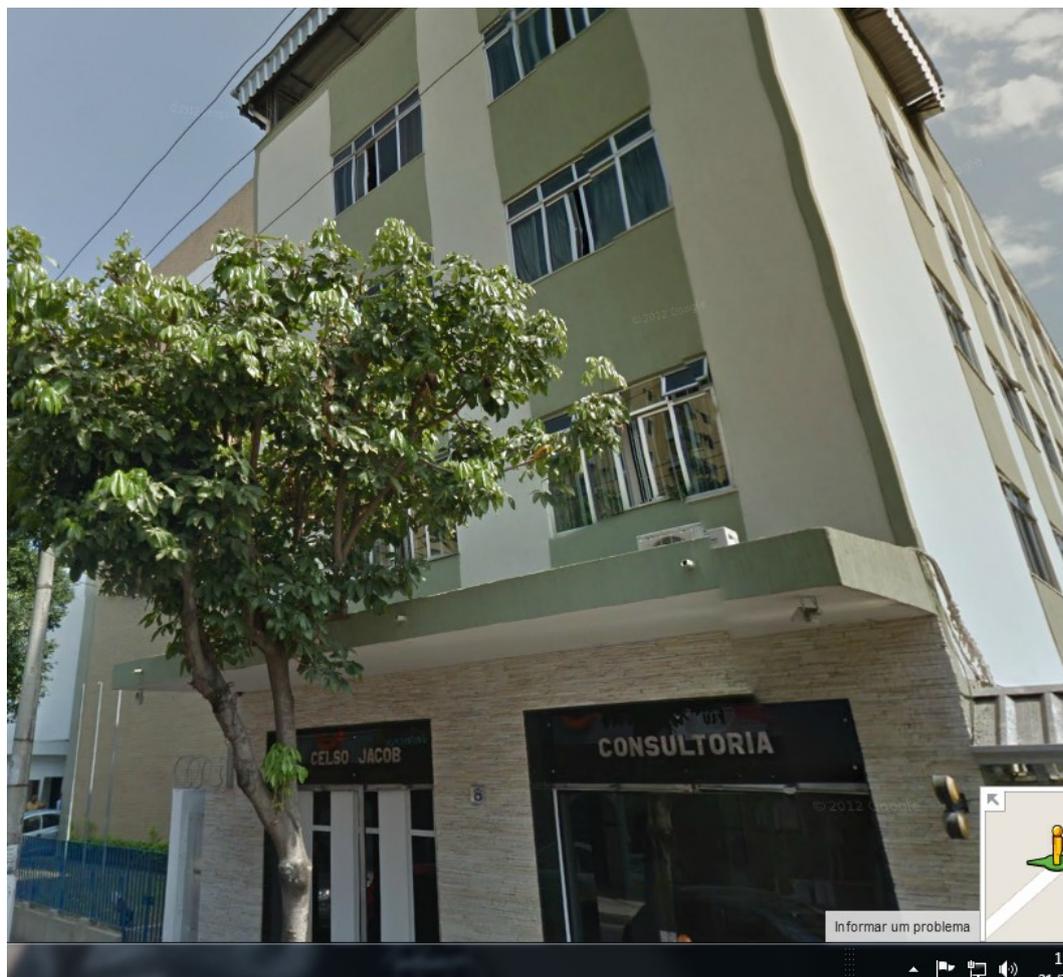
- a) o signatário do AR foi devidamente identificado pelo responsável como sendo “o auxiliar administrativo Erick Caiafã que trabalha na empresa Consultoria Celso

Jacob, onde o recorrente é sócio cotista”, sendo pessoa, portanto, do conhecimento do ex-prefeito;

- b) o mesmo endereço foi utilizado pelo Tribunal quando da comunicação do julgamento da TCE, sem que o responsável tenha alegado a invalidade dessa notificação. Antes, o ex-prefeito, devidamente cientificado, ocorreu aos autos interpondo recurso de reconsideração, não conhecido por sua intempestividade e pela ausência de fatos novos.

Aduzo, ainda, que, conforme apuração empreendida por minha Assessoria, o responsável, quando da sua candidatura ao cargo de Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, em 2010, declarou como sendo de sua propriedade os apartamentos 101 e 201 sitos à Rua Barão do Rio Branco, 266, em Três Rios/RJ (vide [HTTP://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/2010/deputado-federal/19011957-celso.jacob.jhtm](http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/2010/deputado-federal/19011957-celso.jacob.jhtm)). O endereço “Rua Barão do Rio Branco, 266, apartamento 101, Centro, Três Rios/RJ”, inclusive, aparece nas procurações juntadas aos autos, às peças 16, 45, p. 38 e 48.

Esses imóveis se localizam no mesmo prédio onde, no andar térreo, funciona a mencionada Consultoria Celso Jacob e Associados S/C Ltda., consoante pode ser verificado na imagem a seguir, obtida junto ao Google Maps:



**Portanto, entendo que não há que se falar em citação inválida do responsável.**

Ante o exposto, concordo com o encaminhamento alvitrado pela Serur, no sentido de não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Celso Alencar Ramos Jacob, por não se enquadrar nas disposições contidas no art. 35 da Lei 8.443/1992.

Ministério Público, em 25 de março de 2014.

**Lucas Rocha Furtado**  
Subprocurador-Geral