

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 003.483/2013-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de São Gonçalo/RJ

Responsável: Maria Aparecida Panisset (CPF: 323.959.817-53)

Interessados: Fundo Nacional da Saúde e Ministério da Saúde

Advogados constituídos nos autos: Daniel C. Homem de Carvalho (OAB/RJ 52.551), Alan Veríssimo Fernandes (OAB/RJ 163.469) e outros.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, endossada de forma unânime pelos seus dirigentes e ratificada pelo Ministério Público junto ao TCU, com os ajustes de forma que entendo pertinentes:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra a Sra. Maria Aparecida Panisset, a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Auditoria DENASUS 4882 (peça 3)	
Convênio Original FNS: 803/2004	Convênio Siafi: 506708
Início da vigência: 2/7/2004	Fim da vigência: 11/10/2008
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de São Gonçalo	
UF: RJ	
Objeto Pactuado: apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS.	
Valor Total Conveniado: R\$ 768.000,00	
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 640.000,00	Percentual de Participação: 83,33
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 128.000,00	Percentual de Participação: 16,67

<i>Liberação dos Recursos ao Conveniente</i>			
<i>Ordens Bancárias – OB</i>	<i>Data da OB</i>	<i>Depósito na Conta Específica</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>2005OB906363 (peça 3, p. 138)</i>	<i>9/11/2005</i>	<i>11/12/2005 (peça 2, p.23)</i>	<i>R\$ 320.000,00</i>
<i>2005OB907353 (peça 3, p. 138)</i>	<i>16/12/2005</i>	<i>20/12/2005 (peça 2, p.22)</i>	<i>R\$ 320.000,00</i>

2. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao Denasus e à CGU que encaminhassem os resultados das auditorias diretamente ao TCU, para serem autuados como representação, e autorizou sua conversão em tomada de contas especial, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade ou de recursos ou qualquer outra irregularidade que resultasse prejuízo ao erário federal (subitens 9.4.1. e 9.4.2.1 do referido Acórdão).

HISTÓRICO

3. O exame dos autos apontou para a necessidade de que fosse citada, na forma prevista no art. 179, incisos II, do RI/TCU, a então prefeita, Sra. Maria Aparecida Panisset (peça 4).

3.1. Devidamente citada pelo débito total dos recursos federais repassado (peça 9), a responsável não apresentou sua defesa. Considerando sua revelia, foi proposto o julgamento pela irregularidade das contas, e imputação do débito e aplicação de multa à responsável.

3.2 Ocorre que o Ministério Público junto ao TCU (peça 12), embora concordando com os motivos que ensejaram a citação da então prefeita, salientou que ‘os valores repassados devem ser lançados a débito nas datas em que foram promovidos os correspondentes créditos na conta específica do convênio’: débito de R\$ 320.000,00, atualizado a partir de 11/11/2005 e de 20/12/2005, respectivamente, de acordo com os extratos constantes à peça 1, p. 13-14.

3.3 Mediante despacho à peça 13, o Ministro Relator, manifestando concordância com a sugestão oferecida pelo **parquet** especializado, devolveu aos autos a esta Secretaria para a adoção das providências cabíveis.

3.4 Por meio da peça 14, os autos foram instruídos e foi proposta nova citação. Por meio do Ofício 0230/20145-TCU-Selog, de 13/2/2014, a responsável foi novamente citada nos termos que se seguem:

O débito decorre da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio 803/2004 (Siafi 506708), devido à impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos e as despesas efetuadas, tendo em vista os seguintes motivos:

a) os recursos repassados foram retirados da conta específica (conta 37.159-9, ag. 394-8) mediante dois saques, efetuados, respectivamente, em 16/7 e 22/7/2008, sem que tenham sido identificadas suas destinações, em desconformidade com o art. 20 da IN – STN 1/1997;

b) as notas fiscais 806 e 807 emitidas pela empresa Silvano e Filho Comércio de Veículos Ltda. encontram-se com os atestos de recebimento nos versos desses documentos em páginas que também contêm o carimbo de ‘em branco’, constituindo em indícios de que os bens na realidade não foram recebidos (art. 63 da Lei 4.320/1964);

c) embora o Plano de Trabalho aprovado do convênio previsse a aquisição de dois veículos tipo Van com plataforma elevatória para transporte de deficientes físicos, as notas fiscais de aquisição não mencionam veículos com tais particularidades; e

d) as notas fiscais não foram identificadas com o número do convênio, contrariando o disposto na Cláusula Sexta do Termo do Convênio e no art. 30 da IN – STN 1/1997.

Valor do Débito:

<i>Débito (D) ou Crédito (C)</i>	<i>Valor</i>	<i>Data</i>
<i>D</i>	<i>R\$ 320.000,00</i>	<i>11/11/2005</i>
<i>D</i>	<i>R\$ 320.000,00</i>	<i>20/12/2005</i>
<i>C</i>	<i>R\$ 113.677,19</i>	<i>09/02/2009</i>

Das Alegações de Defesa

4. A seguir serão apresentados os argumentos da Sra. Maria Aparecida Panisset (peça 22).

5. Inicialmente, a responsável alega que, por não ser mais a prefeita do Município de São Gonçalo, não possui acesso aos documentos necessários para apresentar sua defesa. Alega que a atual administração do Município também deveria ser chamada aos autos, pois os esclarecimentos somente poderiam ser prestados com os subsídios que se encontram arquivados na prefeitura.

6. Afirma que os convênios, de maneira geral, não são realizados pelo gabinete da Prefeita, pois, se o fossem, não seria necessária a divisão em secretarias e departamentos.

7. Em relação à retirada dos recursos da conta específica, afirma que os saques destinaram-se à aquisição das unidades móveis, cuja existência em nenhum momento fora questionada nos presentes autos. As unidades estariam em atividade no Município de São Gonçalo, podendo os destinos de cada uma delas serem esclarecidos pela atual administração do Município.

8. Em referência aos atestos em documentos com a indicação ‘em branco’, a responsável alega que este Tribunal não menciona qualquer irregularidade quanto ao destino dos recursos, o que descaracterizaria a desconfiança sobre a veracidade das assinaturas constantes nas notas fiscais, tratando-se, em sua opinião, de excessivo formalismo diante de claro erro.

9. Aduz ainda que puro formalismo não pode ultrapassar princípios fundamentais da Constituição Federal a ponto de obrigar a responsável a devolver com juros e correção monetária os valores de dois saques da conta especial do convênio.

9.1. Já com relação à ausência da identificação do convênio nas notas fiscais, afirma que, se não fosse possível que o TCU soubesse que essas notas fossem referentes ao convênio em voga, não teria como o Tribunal vincular as mencionadas notas a esse convênio.

10. Por fim, conclui que, se realmente fosse impossível à correlação das retiradas da conta específica destinada ao convênio, com a totalidade das notas fiscais apresentadas, nem o próprio procedimento administrativo em questão poderia ter se desenvolvido.

Análise

11. A responsável diz que não tem acesso aos documentos relativos ao convênio em questão por se encontrarem na Prefeitura, contudo não acostou documento algum

que pudesse demonstrar que tenha ao menos tentado consegui-los. Além disso, é pacífico nesta Corte o entendimento de que tal argumento não elide a responsabilidade do gestor, porquanto a ele cumpriria ajuizar ação própria junto ao Poder Judiciário para obtenção da documentação que supostamente lhe fora negada. Não há lógica em chamar os atuais dirigentes, visto que foi na gestão da Sra. Maria Panisset que os recursos foram sacados, sendo ela a parte responsável neste processo.

12. Forçoso lembrar que cabe exclusivamente ao gestor demonstrar a regularidade dos atos por ele praticados. Nesse sentido, reproduz-se trecho do Voto proferido pelo Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, condutor do Acórdão 2.859/2010-TCU-Plenário:

12. Por outro lado, as alegações de cerceamento de defesa também não podem ser acolhidas. No âmbito do TCU a oportunidade de defesa aos responsáveis é ampla e irrestrita. Equivocam-se alguns dos embargantes ao entenderem que cabe ao tribunal comprovar que não ocorreu a regular aplicação dos recursos públicos. Os interessados procuram inverter o ônus da prova, que está expressamente consubstanciado na Constituição Federal (parágrafo único do art. 70), no DL nº 200/1967 (art. 93) e no art. 66 do Decreto nº 93.872/1986.

*13. A responsável alega ainda que devido à desconcentração dos órgãos da administração municipal, não caberia responsabilidade à prefeita. Ocorre que o prefeito é o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas ao órgão repassador. Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, **in verbis**:*

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

14. Ademais, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 preceitua que ‘quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’. Na mesma linha, o art. 39 do Decreto 93.872/1986 disciplina que ‘Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos’. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: Acórdãos 1.028/2008-Plenário, 630/2005-1ª Câmara e 752/2007-2ª Câmara.

*15. Com relação à existência física das unidades móveis, embora o Denasus tenha realizado auditoria na Prefeitura de São Gonçalo/RJ, no período de 18 a 29/10/2006, restou consignado no relatório de peça 3, p. 8-20, que, até a citada data, ainda não havia sido iniciado o procedimento licitação, bem como não haviam sido adquiridas as UMS (peça 3, p. 20). O Ministério da Saúde efetuou fiscalização **in loco** na Prefeitura de São Gonçalo/RJ, em 1º/4/2008, tendo constatado, na oportunidade, que a prefeitura não havia iniciada a execução do Convênio 803/2004 (cf. Relatório de Fiscalização in loco 59-1/2008 – peça 3, p. 178-200). Ou seja, em nenhuma das duas inspeções foi possível verificar a existência das unidades.*

16. Entretanto, consoante notas fiscais à peça 3, p. 314-328, encaminhadas pela Prefeitura, a título de prestação de contas, as aquisições teriam sido concretizadas em

maio e junho de 2008. De acordo com esses documentos, teriam sido adquiridas as unidades móveis de saúde descritas no item 10.2.2 da instrução à peça 4 (p. 3-5). Os valores repassados foram sacados da conta específica em dois momentos. O primeiro ocorreu em 16/7/2008, no valor de R\$ 491.736,00; e o segundo em 22/7/2008, no valor de R\$ 178.864,00, totalizando o valor de R\$ 670.600,00 (peça 2, p. 29). As citadas notas fiscais foram emitidas pela empresa Silvano e Filho Comércio de Veículos Ltda. e, apesar de mencionarem o número do chassi e o Renavam dos veículos, não fazem referência ao número do convênio. No verso das notas fiscais 806 e 807 (peça 3, p. 314-328), observa-se claramente que consta o carimbo de que as folhas estavam 'em branco', contudo também constam os atestos de recebimento, indicando que foram colocados posteriormente, para cumprir com a exigência legal. O Controle de Patrimônio da Prefeitura de São Gonçalo, constante à peça 3, p. 330-334, aponta a incorporação desses veículos, em 3 e 4 de julho de 2008, todavia, não servindo para demonstrar a origem dos recursos que foram utilizados para adquiri-los.

17. O Plano de Trabalho aprovado previa a aquisição de dois veículos tipo Van com plataforma elevatória para transporte de deficientes físicos (peça 3, p. 108 e 120), sendo que as notas fiscais de aquisição não mencionam veículos com tais particularidades, o que também dificulta o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos repassados.

18. Em relação à principal irregularidade - o saque integral dos recursos em duas retiradas - a responsável afirma que os recursos destinaram-se ao objeto, vez que a existência das UMS não foi questionada. Ocorre que o fato de existirem unidades móveis de saúde no Município não implica necessariamente que foram adquiridas com os recursos oriundos do convênio em comento. Aliás, nem o Denasus nem o Ministério da Saúde atestaram a existência das unidades móveis no Município, pois, como descrito, quando foram efetuadas as inspeções *in loco*, as despesas ainda não haviam sido efetuadas.

19. Com relação às demais irregularidades, a responsável converge sua defesa para a tese de que se constituem em meras formalidades, não sendo possível permitir que o formalismo puro e simples possa ser fundamento para a restituição dos valores dos saques. Na verdade, não se trata de formalismo, mas de procedimentos dispostos em lei, dos quais não pode o administrador público se desviar sob pena de nulidade insanável. Observa-se que, mediante documento constante à peça 3, p. 312, a Sra. Maria Aparecida Panisset foi a responsável por homologar e por adjudicar o resultado da suposta licitação e, ainda, por autorizar as despesas, restando latente, assim, a obrigação de reparação do dano ao erário.

19.1. Conclui-se, assim, que as informações constantes dos autos são inconsistentes, não permitindo correspondência entre a despesa realizada e as aquisições informadas, uma vez que os saques foram efetuados sem que se tenham sido identificadas suas destinações, as notas fiscais emitidas pela empresa, apesar de mencionarem o número do chassi e o Renavam dos veículos, não fazem referência ao número do convênio e, muito embora possuam o atesto no verso, as folhas contém o carimbo de que se encontravam 'em branco'. Consoante jurisprudência do TCU, em casos similares, a ausência de tais quesitos impede a correlação do nexo de causalidade entre os valores despendidos e a efetiva aquisição (Acórdãos 7.012/2010-TCU-2ª

Câmara, 272/2011-TCU-2ª Câmara, 3.348/2011-TCU-2ª Câmara, 6.913/2012-TCU-2ª Câmara, 3.889/2011-TCU-2ª Câmara e 3.018/2011-TCU-2ª Câmara).

20. Ante o exposto, rejeitam-se as alegações de defesa oferecidas pelo Sra. Maria Aparecida Panisset.

CONCLUSÃO

21. É de se concluir que a Sra. Maria Aparecida Panisset, citada em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio 803/2004 (Siafi 506708), devido à impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos e as despesas efetuadas, não conseguiu elidir as irregularidades a ela imputadas, devendo ser condenada ao pagamento do débito imputado e, ainda, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta do responsável, propõe-se que a gestora tenha, desde logo, suas contas julgadas irregulares.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

22. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE EXTERNO

23. Os benefícios do exame da presente tomada de contas especial podem ser classificados em benefícios diretos, mencionando-se o débito imputado pelo Tribunal e a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Propostas de Encaminhamento

24. Em vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los, via Ministério Público junto ao Tribunal, ao Ministro Aroldo Cedraz, relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, com a seguinte proposta de mérito:

a) rejeitar as alegações de defesa interpostas pela Sra. Maria Aparecida Panisset (CPF: 323.959.817-53), para, no mérito, julgar suas contas irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;

b) condenar a Sra. Maria Aparecida Panisset ao pagamento dos débitos abaixo indicados atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo, na ocasião, o crédito indicado na tabela, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprove, perante o TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

<i>Débito (D) ou Crédito (C)</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>D</i>	<i>320.000,00</i>	<i>11/11/2005</i>
<i>D</i>	<i>320.000,00</i>	<i>20/12/2005</i>
<i>C</i>	<i>113.677,19</i>	<i>9/2/2009</i>

c) aplicar à responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

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

f) remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:

f.1) Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

f.2) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;

f.3) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e

f.4) Secretaria Federal de Controle Interno”.

É o Relatório.