



Processo TC-032.826/2010-9 (com 11 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial instaurada em virtude de superfaturamento e de outras possíveis irregularidades no âmbito do contrato celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa, por intermédio da Coordenação Regional do Maranhão – Core/MA, e a empresa Agaform Comércio e Representações Ltda., CNPJ 63.435.531/0001-27, em 1º.10.1997, no valor mensal de R\$ 28.926,00, com vistas à prestação de *“todos os serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos de processamento de dados aprovados no Anexo I”*, com reposição de peças (peça 2, pp. 4/20).

De plano, em pareceres uniformes, a Secex/MA propõe ao Tribunal, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peças 10 e 11):

“17. julgar as presentes contas regulares com ressalvas, as presentes contas, em relação aos Srs(a). Márcio Antônio Pinto de Almeida (CPF: 039.026.843-72), José Francisco Santos Sousa (CPF: 032.230.863-15), Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30), Raimundo Nonato Machado Filho (CPF: 035.189.573-68), Ione Serra Maia (CPF: 063.018.193-49), Maria Francilene Rodrigues de Moura (CPF: 272.634.523-91), Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (CPF: 075.084.923-15); e
18. arquivar o presente processo.”

A unidade técnica defende sua proposta de mérito nos seguintes termos (peça 10):

a) o cerne da apuração da ocorrência de dano ao erário foram as verificações elencadas no Relatório do Processo Administrativo Disciplinar (peça 5, pp. 4/226), decorrente do Relatório de Auditoria Interna da Funasa (peça 1, pp. 7/13), no qual foram identificadas as irregularidades objeto desta TCE;

b) o Termo de Indiciamento referente ao Processo Administrativo Disciplinar circunstanciou os fatos danosos e os responsáveis envolvidos, a saber (peça 3, pp. 212/48):

RESPONSÁVEL	CONDUTA
Márcio Antônio Pinto de Almeida, então Coordenador Regional e ordenador de despesas.	a) autorizou o pagamento de despesas de serviços com manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática com preços superfaturados; b) não contestou a excessiva demanda de substituição de peças de informática feita pela contratada;
José Francisco Santos Sousa, substituto, à época, do Coordenador Regional.	a) autorizou a realização de processo licitatório em modalidade equivocada; b) homologou o referido processo licitatório com insuficiência de dotação orçamentária; c) procedeu à contratação dos serviços ora tratados com preços superfaturados; d) assinou o contrato sem observar a ausência de cláusula de garantia



RESPONSÁVEL	CONDUTA
	contratual; e) omitiu-se de designar um fiscal para acompanhar e fiscalizar o referido contrato; f) ordenou o pagamento de despesas cujas respectivas liquidações continham vícios e incongruências; g) não contestou a excessiva demanda de substituição de peças de informática feita pela contratada;
Luís Roberto da Costa Pereira, então Chefe de Serviço de Informática.	a) solicitou a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de informática da Coordenação Regional sem verificar a existência de dotação orçamentária; b) elaborou os planos de serviços (PBS) sem proceder à competente pesquisa de preços, sem colocar neste o valor estimativo global e incluiu no referido plano equipamentos instalados em outros órgãos públicos; c) atestou notas fiscais sem os devidos relatórios que comprovassem a execução dos serviços; d) não observou incongruências nos relatórios de execução de serviços emitidos; e) não observou as incoerências na prestação de serviços e na apresentação de relatórios pela contratada;
Raimundo Nonato Machado Filho, então Presidente da CPL; Ione Serra Maia, Maria Francilene Rodrigues de Moura e Francisca Tereza Correa de Sousa Costa, membros da CPL, à época (peça 8, p. 284).	a) realizaram processo licitatório em modalidade equivocada e com insuficiência de dotação orçamentária para tanto; b) deixaram de solicitar os documentos que identificassem os sócios-proprietários das empresas participantes do certame; c) realizaram o processo licitatório sem proceder à pesquisa de preços para avaliar o valor a ser contratado em face dos preços praticados no mercado.

c) a Comissão de Tomada de Contas Especial (Relatório Final: peça 8, pp. 384/92) *“arrolou todos os responsáveis acima mencionados como solidários pelo débito apurado de R\$ 866.728,33¹, relativo aos valores alvos das irregularidades em epígrafe. Todos foram devidamente notificados pelo concedente para sanarem os autos, sendo que nenhum dos responsáveis se propôs a fazê-lo”*;

- d) a SFC anuiu às conclusões da Funasa (peça 8, pp. 422/9);
e) o pronunciamento ministerial teve o mesmo sentido (peça 8, p. 430);
f) o “Exame Técnico” e a “Conclusão” a cargo da Secex/MA são os seguintes:

“6. A CORE-FUNASA/MA realizou licitação na modalidade convite para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva em equipamentos de informática pertencentes ao órgão e posteriormente assinou contrato com a empresa AGAFORM Comércio e Representações Ltda., vencedora do certame.

¹ O valor de R\$ 866.728,33 equivale ao somatório das parcelas de R\$ 854.471,63, R\$ 1.952,83 e R\$ 10.303,87, que correspondem às quantias de R\$ 189.819,67, R\$ 2.283,50 e R\$ 409,28 atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, conforme demonstrativos de débito acostados aos autos (peça 6, pp. 334/5, 343/9, 357/9 e 373/5).



7. Desse contrato e de sua execução, surgiram as possíveis irregularidades narradas acima, apuradas no Processo Administrativo Disciplinar - PAD. O Relatório Final do PAD (peça 5, p. 4-226), o parecer da procuradoria da FUNASA (peça 5, p. 232-248), o parecer da Coordenação de Procedimentos Administrativos Disciplinares – COPAD, embasaram a decisão do Ministro da Saúde, que aplicou as penalidades administrativas a ele competentes (peça 5, p. 256-258).

8. Apesar de ter havido, ao longo do processo, tentativas de instauração de Tomada de Contas Especial para quantificar o dano e identificar os responsáveis, esta só foi acontecer, efetivamente, em 11 de dezembro de 2008, por meio da Portaria 318 expedida pela Auditoria Interna da FUNASA (peça 6, p. 280-280).

9. Observa-se, ainda, que a assinatura do contrato em epígrafe ocorreu em 01 de outubro de 1997 (peça 2, 4-16) e todos os pagamentos efetuados à contratada ocorreram entre 12 de janeiro de 1998 a 27 de julho de 1998, conforme relatório de ordens de pagamentos consignado na peça 5, p. 322-324.

10. Conforme se extrai dos autos, apenas a partir de 12 de março de 2009 (peça 6, p. 330), deu-se início às emissões de notificações aos responsáveis, em cumprimento à Instrução Normativa TCU 56/2007, no intuito de dar-lhes a oportunidade de apresentação de defesa ou de recolhimento dos valores correspondentes ao débito atualizado referente ao prejuízo causado ao erário.

11. Portanto, o tempo transcorrido entre a data dos pagamentos decorrentes do contrato firmado entre a CORE-FUNASA/MA e a empresa AGAFORM, e a efetiva notificação dos responsáveis para apresentarem suas defesas ou recolherem os valores cobrados foi de mais de dez anos.

12. Tal decurso de tempo inviabiliza o pleno exercício do direito de ampla defesa por parte do responsável devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos.

13. Em casos semelhantes, o Tribunal vem se manifestando pela aplicação do art. 20 da Lei 8.443/1992, que dispõe que as contas devem ser consideradas ilíquidáveis nos casos em que caso fortuito ou força maior tornarem materialmente impossível julgar o mérito do processo de tomada de contas especial (Acórdãos 93/2007 - TCU - Plenário, 258/2007 - TCU - 1ª Câmara, 1.184/2009 - TCU - 2ª Câmara, 462/2006 - TCU - 2ª Câmara, 1.195/2009 - TCU - 1ª Câmara, 3.983/2010 - TCU - 1ª Câmara, 3.707/2010 - TCU - 2ª Câmara e 4.086/2008 - TCU - 2ª Câmara, entre outros)

14. Assim, não havendo nos autos indícios de má-fé por parte do responsável e ante a dificuldade – alheia à vontade do agente – para reconstituição de fatos e documentos necessários à prestação de contas, devem ser consideradas ilíquidáveis as presentes contas, nos termos do art. 20 da Lei 8.443/1992, com determinação para o seu trancamento e o arquivamento posterior do processo.

CONCLUSÃO

15. Tendo em vista que não subsistiram os fundamentos factuais que ensejaram a ocorrência de dano ao erário, mas persistindo a presença de irregularidades de natureza formal, entendemos, nos termos do art. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, que as presentes contas sejam consideradas regulares, com ressalvas, em relação aos responsáveis arrolados nesses autos.”



II

O Ministério Público dissente do posicionamento da Secex/MA, que nem sequer historiou os fatos com a profundidade necessária para permitir a este Tribunal uma tomada de posição acerca do melhor encaminhamento a dar ao presente feito.

As conclusões da instrução da unidade técnica, que devem integrar o relatório da deliberação a ser proferida por esta Corte, constituem parte essencial das decisões do Tribunal e de suas Câmaras (artigo 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992) e, por imperativo lógico, devem estar calcadas nos elementos constantes do processo devidamente saneado.

Nas lúcidas palavras do nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues, “*a motivação das decisões jurisdicionais é exigência constitucional. A inobservância do preceito é sancionada com a nulidade do acórdão, também por expressa designação da Constituição (93, IX)*” (Acórdão 2.658/2012 – Plenário).

De fato, o princípio da motivação é instrumento de salvaguarda da legalidade e da moralidade administrativa (Acórdão 2.326/2008 – Plenário), mas, no caso, a instrução da unidade técnica não trouxe para a discussão fatos relevantes.

A motivação, claro, deve ser condizente com as informações que possam ter reflexo na formação do juízo de valor sobre o mérito do processo, seja nas instâncias instrutiva, opinativa ou decisória.

III

Passemos, pois, ao histórico dos fatos que merecem destaque.

O contrato ora em análise foi firmado em decorrência do Convite 34/1997, do tipo menor preço (peça 1, pp. 45/79), do qual participaram quatro empresas, cujas propostas foram as seguintes (peças 1, pp. 97, 147/77 e 183/7):

EMPRESA	VALOR MENSAL (R\$)
PMB Comércio e Representação Ltda.	34.110,00
HCG Engenharia de Sistema Ltda.	31.220,00
Agaform Comércio e Representações Ltda.	28.926,00
Warehouse Informática Ltda.	29.835,00

A manutenção preventiva e corretiva, nos termos do Anexo I do contrato firmado com a empresa Agaform, deveria alcançar os seguintes equipamentos²: 125 microcomputadores, 112 impressoras, 43 estabilizadores, 15 *nobreaks* 4 kva, 6 *scanners*, 1 *data show* e 2 *notebooks* (peça 2, p. 18).

O Relatório de Auditoria da Funasa, de 21.8.1998 (período de execução: 22.6 a 10.7.1998, período-base auditado: out/1996 a maio/1998), deu início à apuração dos fatos e contém as observações a seguir (peça 1, pp. 7 e 17/21 – grifos acrescidos):

“2.07.06 Processo 25170.001244/97-85, Convite 34/1997, aberto em 12.8.1997, objetivando a contratação de serviços especializados de manutenção preventiva e

² O Anexo I do Convite 34/1997 previa o seguinte (peça 1 p. 61): “manutenção corretiva e preventiva, com reposição de peças, para 125 monitores de vídeo, 125 CPU, 125 teclados, 133 impressoras, 25 *nobreak*, 82 estabilizadores, 3 leitores óticos, 7 *scanners*, 2 *notebook* e 1 *fax moldem*”.



corretiva nos equipamentos de microinformática, instalados na sede da Coordenação Regional (Apicum e Jordoa) e Distritos Sanitários. Em atendimento ao PBS [Pedido de Bens e Serviços] 1/1997, datado de 19.5.1997, cujo órgão emitente foi o Serviço de Informática da Regional [peça 1, pp. 35/7].

a) utilização inadequada da modalidade convite, em vez de concorrência, tendo em vista que o valor estimado, no pedido de bens e serviços, de R\$ 27.000,00 correspondia à previsão mensal. Seu valor total, na realidade, seria de R\$ 648.000,00, considerando o período contratual de 24 meses;

b) descumprimento, por parte da firma Agaform – Comércio e Representações Ltda., do compromisso assumido em sua proposta, de prestar os serviços de manutenção preventiva e corretiva, em 304 equipamentos, conforme solicitado no pedido de bens e serviços.

A firma supramencionada apresentou o preço mensal de R\$ 28.926,00 para prestar os serviços em 304 equipamentos (125 microcomputadores, 112 impressoras, 43 estabilizadores, 15 *nobreaks*, 6 *scanners*, 1 *datashow* e 2 *notebooks*). No entanto, pela análise do contrato celebrado entre ela e a Coordenação Regional, especificamente no tocante à execução do mesmo e seus pagamentos, constataram-se diversas irregularidades, sobre as quais passaremos a tecer alguns comentários:

Do Contrato

Data de assinatura: 1.10.1997

Prazo de vigência: 730 dias (24 meses), podendo ser prorrogado na forma do inciso II do artigo 57 da Lei 8.666/1993.

Valor global: R\$ 694.224,00 (R\$ 28.926,00 mensais)

Objeto: prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com reposição de peças, nos equipamentos de processamento de dados.

• Inexistia cláusula mencionando o valor global do contrato e o empenhamento da despesa pela 97NE02109, de 1.10.1997, ocorreu no valor de apenas R\$ 27.000,00, inferior àquele mensal do contrato;

• Ausência de cláusula exigindo a apresentação de garantia pela contratada, na forma do § 5º do artigo 56 da Lei 8.666/1993, apesar da possibilidade de entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficaria depositário, nos termos da Cláusula Quinta do contrato.

Da execução do contrato e do pagamento

Na análise das faturas apresentadas pela contratada, verificou-se que a referida firma vinha considerando o valor mensal de R\$ 28.926,00 para apenas metade, ou seja, 152 equipamentos, sob a alegação, inusitada, conforme correspondências anexas às faturas, de que a manutenção nos 304 equipamentos era *bimestral*, condição essa que não havia sido colocada claramente em sua proposta nem tampouco no contrato.

Consequentemente, o faturamento da firma, mensalmente, estava ocorrendo da seguinte forma: a quantidade de equipamentos, nos quais a Agaform constava em suas notas fiscais que haviam sido realizados serviços de manutenção no período, era dividida por 152, e o resultado, multiplicado pelo valor de R\$ 28.926,00, conforme constatou-se nos comprovantes abaixo, todos atestados pelo servidor Luís Roberto da



Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática, irmão do proprietário da Agaform, Senhor Antonio Carlos da Costa Pereira:

N.º N.F.	DATA	QT ^{DE} EQUIP ^{TOS}	VALOR TOTAL (R\$)	Nº DA O.B.	DATA	VALOR DA O.B. (R\$)
276	07-11-97	125	23.787,83	980B00069	13-01-98	21.777,76
284	31-12-97	143	23.016,30	980B00153	23-01-98	21.071,42
289	31-12-97		4.196,60	980B00152	23-01-98	3.841,99
287	07-01-98	130	24.739,34	980B00156	26-01-98	22.648,87
299	09-02-98	12*	2.283,60	980B00392	02-03-98	2.090,64
300	09-02-98	172	32.731,60	980B00391	02-03-98	29.965,78
306	03-03-98	174**	33.112,20	980B01027	06-05-98	30.314,22
310	03-04-98	130	24.739,00	980801185	20-05-98	22.648,56
325	13-05-98	168	31.970,40	980B01590	30-06-98	29.268,90
330	12-06-98	108	20.552,40	980B01589	30-06-98	18.815,72
Total out/97 a maio/98			221.129,27			202.443,86

* A Nota Fiscal 299 referia-se a 12 equipamentos, que se encontravam na Secretaria Estadual de Saúde, nos quais, segundo a correspondência da contratada, datada de 9.2.1998, haviam sido realizados serviços, no bimestre outubro/novembro/1997, cujo faturamento deixara de ser realizado na época devida.

** Pela correspondência da Agaform, datada de 3.4.1998, anexa à Nota Fiscal 310, haviam sido realizados serviços de manutenção em 130 equipamentos no '1º mês do bimestre Fevereiro-Março/1998'. No entanto, pela Nota Fiscal 306, foram faturados os serviços correspondentes a 174 equipamentos.'

Pela análise em diversas correspondências da Agaform, ficou evidenciado que os serviços realizados nos estabilizadores e *nobreaks* estavam sendo faturados em duplicidade, pois os totais dos equipamentos eram acima daqueles cobertos pelo contrato, além do que, segundo a proposta da firma Agaform, datada de 12.8.1997, os serviços executados teriam uma garantia de '90 dias'. Ademais, considerando que o valor mensal de R\$ 28.926,00 estava sendo cobrado para a manutenção de apenas 152 equipamentos, a Regional vinha arcando como dispêndio absurdo de R\$ 190,30 para a manutenção de cada um, sem qualquer distinção entre microcomputadores, impressoras, estabilizadores e etc.

Na comparação do preço unitário de R\$ 190,30 com o de R\$ 10,29, correspondente ao preço unitário médio, atualmente pago pela Presidência da Fundação Nacional de Saúde, para a manutenção corretiva em cada equipamento (incluindo troca de peças, às custas da firma contratada, e ainda a manutenção de um técnico residente nas dependências da Presidência, durante os dias e horários normais de trabalho), conclui-se que aquele que vem sendo praticado pela firma Agaform, 1.749,36% a maior que o segundo, está superfaturado, excessivo e abusivo.

Releva ressaltar que, enquanto hoje a Presidência paga o valor mensal de R\$ 2.397,77, para a manutenção em 233 equipamentos (148 microcomputadores e 85



impressoras), a regional vem pagando à Agaform, para a manutenção em 152 equipamentos, uma média mensal de R\$ 25.305,48.”

Os esclarecimentos então apresentados à equipe de auditoria não descaracterizaram as irregularidades, conforme excerto a seguir (Relatório da Funasa - peça 1, pp. 27/9):

“Subitem 2.07.06 – Justificativas apresentadas: ‘Do nosso ponto de vista esta Comissão não adotou o tipo de licitação inadequada, haja vista que procuramos obedecer ao que estabelecia no PBS/Seinf 1/1998 e na folha de despacho padronizado [onde foi] estabelecida a modalidade de licitação com base no valor estimado no PBS [peça 1, pp. 35/7], que em seguida é enviado à CPL para a realização do certame. Caso tenha existido alguma falha, a mesma partiu daí.

Há de se levar em consideração, sr. Coordenador/Nobre Auditoria, que esta Comissão [tinha] assumido recentemente com a renovação total de seus membros, todos desprovidos de conhecimentos específicos sobre a nova lei de licitações e contratos, não recebendo nenhuma orientação nesse sentido, nem tão pouco fomos treinados, muito embora a reivindicação já tenha sido feita por várias vezes e nunca fomos atendidos. Estávamos tentando nos habituarmos a executar licitações de pequeno porte menos complexas, e fomos aprendendo no dia a dia, na medida em que as situações apareciam, muitas das vezes para tirarmos nossas dúvidas foi necessário recorrer a consultas a colegas de outras Regionais, ao Mare, à NDJ e até mesmo ao TCU, na tentativa de obtermos maiores informações. Neste caso específico, consultamos um colega de outra Regional sobre as dificuldades que sentíamos na realização da referida licitação, pois era o nosso entendimento efetuarmos a licitação do tipo Técnica e Preço, daí, então, tomamos conhecimento que no § 4º da L 8.666/93, c/c o § 3º do Decreto 1.070, de 2.3.1994, instrui que ‘nas licitações realizadas sob a modalidade de Convite, previsto no art. 22, inciso III, da Lei 8.666/1993, o licitador não é obrigado a utilizar o tipo de licitação técnica e preço’. Foi esse o nosso pensamento, pois era a mesma modalidade de licitação indicada na folha de despacho do início do processo.

É de se levar em consideração também, sr. Coordenador/Nobre Auditoria, que a Presidência, apesar de ter sido designada através da Portaria 50, de 11.3.1997, publicada no DOU de 20.3.1997, somente assumiu definitivamente a CPL em 7.7.1997, pois, no período compreendido entre 11 de maio a 5 de julho de 1.997, fazia parte como membro integrante de uma Comissão de Processo Disciplinar no D. S. Pindaré-Mirim.

Pelos motivos acima expostos, é que realizamos a referida licitação na modalidade Convite, pela falta absoluta de maiores conhecimentos sobre licitações dessa natureza, bem como também não tínhamos o conhecimento de que prevaleceria o valor total do contrato, ao invés do valor estimado no PBS. Sendo assim, o PBS foi realizado em desacordo com as normas contidas na OS/DA 1/1996, de 21.8.1996, quando, na realidade, deveria estar melhor instruído, demonstrando o estimativo mensal e anual com base no número de equipamentos que deveriam ser assistidos.’

Considerações da Auditoria: As justificativas não serviram para elidir as irregularidades, uma vez que os argumentos da Comissão Permanente de Licitação em nada contribuíram para esclarecer as razões dos preços contratados com a Empresa Comércio e Representações Ltda. – Agaform, mediante contrato firmado com a Coordenação Regional.

Por outro lado, reconsideramos a proposta de impugnação da quantia de R\$ 163.893,37, cujo parâmetro utilizado foi a diferença entre o limite permitido para



convite à época da licitação (38.550,49) [peça 3, p. 120] e a quantia que foi paga durante o período auditado (202.443,86). Contudo, considerando que na comparação do preço unitário de R\$ 190,30 pago pela Coordenação Regional com o de R\$ 10,29, correspondente ao preço unitário médio, que foi pago pela Presidência da Funasa à época da auditoria, restou clara a prática de superfaturamento de R\$ 209.172,29, a qual propomos a impugnação, em razão da contratação dos serviços ter causado prejuízos ao erário.”

O Pedido de Bens e Serviços, de 19.5.1997, de fato estimou a despesa mensal em R\$ 27.000,00 e o período contratual de 24 meses (peça 1, pp. 35/7).

Com base no valor de R\$ 27.000,00, o sr. Chefe do Serviço de Administração indicou, para fins de licitação, a modalidade convite (peça 1, p. 41).

O Convite 34/1997 era do tipo menor preço, na forma de execução indireta, no regime de execução empreitada por preço global (peça 1, pp. 45/61). Especificamente sobre a proposta de preços, o instrumento convocatório assim previu (peça 1, pp. 49/51):

“3.3 Proposta - O envelope nº 02 deverá conter, em 02 (duas) vias, proposta datilografada ou impressa, em papel timbrado do licitante, sem emendas, rasuras ou entrelinhas, devidamente datada e assinada, contendo:

- a) prazo de validade da proposta: não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias contados da data da sua abertura;
- b) preço unitário e total da proposta em algarismo e por extenso expresso em Real;
- c) assinatura do representante legal da empresa ou de quem tenha poderes para fazê-lo;
- d) prazo de execução dos serviços que será de no máximo 2 (duas) horas, após o contato feito até às 13 horas pela FNS.

3.3.1 No preço proposto deverão estar incluídas as despesas relacionadas com os serviços, bem como as obrigações tributárias, sociais e trabalhistas, e despesas com fretes, seguros e todos os demais encargos que nele se possam incluir.

3.3.2 Na hipótese do processo licitatório vir a ser interrompido, o prazo de validade da proposta fica automaticamente prorrogado por período igual ao da interrupção.

3.3.3 Pedidos de retificação na cotação ou especificação dos serviços somente serão aceitos antes de abertos os envelopes de proposta.

3.3.4 Não se considerará qualquer oferta de vantagem não prevista neste Convite ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes.”

De acordo com o item 4.2.7 do convite, “as propostas serão classificadas segundo a ordem crescente de preços considerados aceitáveis” (peça 1, p. 53).

Já o item 4.2.9 do instrumento convocatório previa o seguinte (peça 1, p. 53):

“4.2.9 - Durante a análise das propostas, a Comissão Permanente de Licitação - CPL poderá convocar os proponentes para esclarecimento de natureza técnica das respectivas propostas, ou outros que se fizerem necessários ao julgamento.”

Sobre o valor do ajuste, ainda em 28.12.1997, ou seja, no início da vigência do contrato celebrado com a Agaform, o sr. Luís Roberto da Costa Pereira, então Chefe de Serviço de Informática



da Funasa no Maranhão, encaminhou despacho ao sr. Coordenador Regional, do qual se transcreve o excerto a seguir (peça 1, p. 391):

“1 – Considero oportuna a intervenção desse Seinf [Serviço de Informática], para dirimir as duas dúvidas suscitadas em seu parecer de folhas, a saber:

a) com relação à sua consideração [de] que a fatura de prestação de serviços está com valores bem elevados, informa-se de que este serviço do contrato de n.º 61/1997 foi objeto de licitação pública, com a participação de diversos licitantes, vencendo aquele que ofertara menor preço. O processo da licitação requerida foi objeto inclusive da sua anterior homologação, na qual o valor mensal até consta como referência, não comportando mais alegações surpreendentes como a ora apresentada.”

No DOU de 24.1.2000, foi publicado o Aviso de Anulação do Convite 34/1997. A anulação deu-se no interesse da Administração, com base no artigo 49 da Lei 8.666/1993 e nos Pareceres da Procuradoria Geral/Funasa, de 5.8.1998, e da Assessoria Jurídica no Processo 25170.001244/97-85 (peça 1, p. 253).

Não consta destes autos o relatório da comissão de sindicância designada [conclusões da sindicância transcritas pela CPAD à peça 5, p. 6], mas consta a pesquisa de mercado feita por esta comissão, que chegou às seguintes cotações, em novembro/2002, para a manutenção do mesmo número de equipamentos objeto do Convite 34/1997 (peça 1, pp. 255/61):

EMPRESA	VALOR MENSAL (R\$)
HCG Engenharia de Sistemas Ltda.	3.714,00
MasterHard Informática Ltda.	1.600,00

O orçamento da empresa Masterbyte Tecnologia Digital Ltda., de 29.11.2002, foi apresentado à comissão de sindicância da seguinte forma (peça 1, p. 263):

“Os valores abaixo são unitários e referentes às quantidades de equipamentos fornecidas pelo cliente, com validade de 60 (sessenta) dias.

SERVIÇO	VALOR UNITÁRIO
Limpeza do cooler	R\$ 15,00
Limpeza do drive 1.44	R\$ 15,00
Limpeza do drive de CD ROM	R\$ 15,00
Limpeza dos contatos da placa mãe	R\$ 15,00
Limpeza dos contatos da memória	R\$ 15,00
Limpeza do teclado	R\$ 20,00
Limpeza do vídeo	R\$ 20,00
Limpeza e lubrificação em impressora matricial	R\$ 80,00
Limpeza e lubrificação em impressora a jato tinta	R\$ 40,00

(...)”

Também integra o presente feito o demonstrativo que se segue (peça 3, p. 118):



“COMPARATIVO DE PREÇOS PARA CONTRATOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA PRATICADOS NA CORE-MA, NO CONTRATO CELEBRADO COM A AGAFORM, EM 1997, NO CONTRATO CELEBRADO COM A J. NOGUEIRA FILHO, EM 2000, E AINDA, NA PRESIDÊNCIA DA FUNASA, SEGUNDO RELATÓRIO DE AUDITORIA, REALIZADA EM 1998.

DESCRIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS	QUANTITATIVO	MANUT. BIMESTRAL	MÉDIA MENSAL EQUIPAMENTOS	NOME EMPRESA	PREÇO MENSAL DO CONTRATO	VALOR UNITÁRIO DO EQUIPAMENTO	VALOR GLOBAL PARA 24 MESES	ANO/ LOCAL
125 MICROS 112 IMPRESSORAS 43 ESTABILIZADORES 15 NOBREAKS 6 SCANNERS 1 DATA SHOW 2 NOTEBOOKS	304	SIM	152	AGAFORM	28.926,00	190,30	694.224,00	CORE/ MA OUTUBRO/ 1997
83 MICROS 89 IMPRESSORAS 19 NOBREAKS 6 SCANNERS 1 DATA SHOW 2 NOTEBOOKS 1 MESADIGITADORA 1 PLOTTER 1 MÁQ. FOTOG. 3 LEITORES ÓTICOS	206	SIM	103	J. NOGUEIRA	2.600,00	25,24	62.400,00	CORE/ MA JUNHO/ 2000
148 MICROS 85 IMPRESSORAS	233	MENSAL	233		2.397,77	10,29	57.546,48	FUNASA/ PRESIDÊN- CIA JULHO/ 1998

OBS.: Ao calcular-se o preço unitário praticado pela firma J. Nogueira Filho, em junho de 2000, ou seja, R\$ 25,24 (vinte e cinco reais e vinte e quatro centavos), pela média mensal dos equipamentos de informática constante do contrato celebrado com a Agaform, qual seja, 152 equipamentos, com a firma J. Nogueira Filho a mensalidade seria R\$ 3.836,48 (três mil oitocentos e trinta e seis reais e quarenta e oito centavos), enquanto com a Agaform a mensalidade, em outubro de 1997, foi R\$ 28.926,00 (vinte e oito mil novecentos e vinte e seis reais).”

No âmbito do processo administrativo disciplinar instaurado (Portaria 48, publicada no BS do dia 20.6.2003), o Termo de Indiciamento, sem data, apontou, com base na sindicância e no já mencionado Relatório da Auditoria da Funasa, os seguintes fatos irregulares, envolvendo o procedimento licitatório, a contratação, a execução e o pagamento de serviços objeto do Convite 34/1997 (peça 3, pp. 212/48):

- I. erro na modalidade de licitação, realizando convite em vez de concorrência;
- II. realização de licitação e assinatura de contrato com a empresa Agaform Comércio e Representações Ltda., com dotação orçamentária insuficiente;



III. fortes indícios de conluio entre as empresas participantes do Convite 34/1997, quais sejam: HCG Engenharia de Sistemas Ltda., Warehouse Informática Ltda., PMB Comércio e Representação Ltda. e Agaform – Comércio e Representações Ltda., sinalizados por artifícios fraudulentos e montagem de documentos, com apresentação de atestados de capacidade técnica e declarações inidôneas, que favoreceram a habilitação das quatro;

IV. habilitação de empresas com documentação parcial inválida e/ou inexistente no Sicafe, estando regular somente a empresa vencedora do certame, bem como de empresa com ramo de atividade diferente do objeto do Convite 34/1997;

V. propostas em desacordo com a letra "b" do item 3.3 do Edital, ou seja, propostas sem o preço total;

VI. preços superfaturados para serviços insatisfatórios, conforme depoimentos;

VII. aquisição de peças para manutenção corretiva dos equipamentos de informática, com base em sugestões de substituição de peças da empresa contratada, nos relatórios de manutenção preventiva e corretiva, e não mediante chamado para corrigir falhas, como dispõe o item 2.5 - Cláusula Segunda do contrato;

VIII. ausência de cláusula de garantia contratual, na contratação de serviços continuados por período de 24 meses, com mensalidade de R\$ 28.926,00, importando no valor global de R\$ 694.224,00, haja vista que, apesar de constante na minuta do contrato que acompanhou o processo, no termo de contrato assinado entre as partes foi retirada a referida garantia;

IX. descumprimento da cláusula contratual, Décima Quinta – Da Rescisão, uma vez que não era realizada manutenção preventiva e corretiva nos 304 equipamentos de informática no bimestre, como disposto no contrato, porquanto estabeleceram uma fórmula de cálculos para pagamento não prevista no contrato;

X. ausência de cláusula de acompanhamento e fiscalização do contrato;

XI. pagamento de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática instalados em órgãos da Secretaria de Estado da Saúde/SES-MA, transferidos para a SES/MA, por meio de termo de responsabilidade, portanto, a manutenção ficaria a cargo do Estado;

XII. remoção de equipamentos de informática para as instalações da contratada, sem o cumprimento do item 5.2 da Cláusula Quinta do contrato;

XIII. condutas negligentes, desleixadas e omissas, do Coordenador Regional, do Chefe do Serviço de Administração, enquanto Ordenador de Despesas titular e eventual, respectivamente, dos integrantes da Comissão Permanente de Licitação e do Chefe do Serviço de Informática, nos procedimentos administrativos que visaram à contratação, ao acompanhamento, à fiscalização e à execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática na Coordenação Regional da Funasa no Maranhão.

Sobre a ausência de pesquisa de preços e o dano ao erário decorrente do superfaturamento, o Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar, de 17.10.2003 (peça 5, pp. 4/226), contém diversas ponderações, das quais merecem destaque as seguintes (peça 5, pp. 92/8):

“Quanto à letra ‘c’, ‘que procedeu à contratação de ‘serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamento de informática’, ordenando despesas para contratação de serviços com preços superfaturados, fls. 2672, 2677 e 2680, cujos serviços demonstraram-se insatisfatórios pelos usuários, fls. 2513, 2514 a 2517, 2764, apesar de instado pelo Coordenador Regional a se manifestar com relação aos preços elevados, descuidou-se de avaliar ou determinar que fosse avaliado, diretamente no comércio local, se o valor contratado estava compatível com os preços praticados no mercado, com vistas a evitar ou restringir a prática de superfaturamento, acolhendo, sem restrições, o parecer técnico do Chefe do Seinf, fls. 928, 928-v, 929-v, irmão do



proprietário da Agaform, concorrendo, com esta omissão, para gerar prejuízo ao erário, como se pode constatar pela tabela comparativa de preços elaborada pela Comissão, fls. 2922', a defesa discorre em seis parágrafos, dizendo que a Comissão 'não tem base sólida e eficaz' para acusar preços superfaturados, pois as 'provas' referidas, fls. 2672, 2677 e 2680, são Relações de Ordens Bancárias, relativas a pagamentos sem especificação, feitos a diversas empresas, inclusive à Agaform, não tendo força probatória como comparativo para estabelecer superfaturamento, e se tivessem, deveriam referir-se ao mesmo objeto.

(...)

Expõe a defesa, por fim, que a Comissão não pode afirmar que o indiciado causou prejuízo ao erário em decorrência do contrato com a Agaform, alegando incoerência uma tabela feita pela Comissão que usou como comparativo os serviços praticados em julho de 2000, restrito à CORE-MA, e serviços praticados em 1997/1998 com abrangência sobre sede e Distritos Sanitários, cobrindo área de aproximadamente 5.000 Km, onde incidiriam custos com recursos humanos, transporte, diárias, asseverando, ainda, que, com o avanço da tecnologia e crescente concorrência no mercado, os valores praticados tendem a diminuir, como a defesa diz que aconteceu.

- A Comissão não acata os argumentos da defesa quando diz que a Comissão 'não tem base sólida e eficaz' para acusar preços superfaturados. As Relações de Ordens Bancárias citadas, fls. 2672, 2677 e 2680, são provas de que o indiciado ordenou aquelas despesas. Às fls. 2922, comprovado está o superfaturamento, pois a Comissão calculou o valor unitário cobrado por cada equipamento. Não tem consistência o argumento da defesa de que de um ano para outro a tendência de mercado é baixar o preço dos serviços, ao contrário, o que ocorre com frequência é uma elevação de preços. Também não foi acatada a justificativa da contratação de preços tão elevados por causa dos deslocamentos para manutenção de equipamentos de informática nos Distritos, uma vez que esses deslocamentos deveriam ocorrer a cada bimestre, conforme reza o contrato, mas na realidade não se constatarem relatórios de manutenção preventiva para os Distritos em todos os bimestres, fls. 3013 a 3030. Quanto ao fato das relações de pagamentos que foram ao banco conterem outros pagamentos diversos, não significa que as provas apresentadas pela Comissão estejam sem especificação, uma vez que, em se tratando de pagamentos feitos à Agaform e mencionados pela Comissão, além de conterem o nome da empresa ao lado, eles estão destacados com marca texto.

(...)

A Comissão acata os argumentos da defesa no tocante a não ter sido omisso quando questionado pelo Coordenador Regional, acolhendo como prova o despacho que fez para a EAG encaminhando o processo, não obstante ter a convicção de que a pesquisa de preços no mercado seria a única forma de abalizar se os preços estavam condizentes com os de mercado. A Comissão também acolhe, por ausência de prova nos autos, a alegativa de que não tinha conhecimento do parentesco entre o Chefe do Seinf e o proprietário da Agaform, só vindo a saber que eram irmãos quando do falecimento deste, e retira a acusação somente nesse tocante. Todavia, ficam mantidos os outros aspectos da acusação da letra 'e', porque a Comissão refuta os argumentos da defesa de que não se podem comparar preços de 1997/1998 com os praticados em 2000, bem como que os serviços sofreram redução de custos.

Também não acata a disparidade de diferença de preços, por equipamento, com as alegações de que o objeto era diferente, simplesmente porque no contrato de 1997 incluíram equipamentos de informática dos Distritos Sanitários. É bem verdade que



havia deslocamento de técnicos para a manutenção preventiva de equipamentos nos Distritos Sanitários, cuja despesa poderia onerar os custos, mas não ao ponto de elevar o valor do custo unitário dos equipamentos, culminando com o exuberante valor da mensalidade, como ocorreu no contrato de 1997. O valor da manutenção de equipamento por unidade, em 1997, era de R\$ 190,30 (cento e noventa reais e trinta centavos), ao passo que em 2000 o valor da manutenção unitária do equipamento era de R\$ 25,24 (vinte e cinco reais e vinte e quatro centavos); e na Presidência da Funasa, o valor da manutenção de equipamento por unidade, em 1998, era de R\$ 10,29 (dez reais e vinte e nove centavos), fls. 134 (Relatório de Auditoria). Pela tabela elaborada pela Comissão, fls. 2922, percebe-se com clareza essa distorção de valores unitários de valores cobrados por equipamento unitário, na qual constam as folhas onde se encontram as cópias dos contratos e quantitativos de um e outro período comparado.

Demais disso, a Comissão analisou e contabilizou todos os relatórios, constatando que os deslocamentos para os Distritos Sanitários não foram tantos assim, como se pode depreender pelo levantamento feito pela Comissão, com base nos relatórios de prestação de serviços de manutenção apresentados pela Agaform nos meses de outubro/97 a maio/98, fls. 3013 a 3030. Para a Comissão os preços praticados pela Agaform foram, sim, superfaturados, e os serviços, ao que se depreende dos autos, foram insatisfatórios e em alguns casos até danosos, com intuito, quiçá, de vender peças de reposição.”

Ainda de acordo com o Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar (peça 5, pp. 118/20):

“- A Comissão discorda integralmente das alegações da defesa, primeiro, por uma questão de coerência, pois não se concebe que um servidor, especialista na área, solicite a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos de informática, elabore o PBS, coloque um valor estimado mensal da despesa, sem antes proceder à competente pesquisa de preços praticados no mercado. A Comissão não afasta a cautela da CPL de também realizar a pesquisa de preços, principalmente se os orçamentos não acompanham o PBS, para poder se nortear quando da seleção das propostas; todavia essa estimativa inicial deve partir do servidor que elaborou o PBS. Se ao menos o indiciado tivesse apresentado para a Administração uma justificativa bastante plausível, para de alguma forma se esquivar de colocar o valor estimado, poderia essa tarefa ter sido realizada por outro setor, a comando da Administração. Mas essa hipótese não ocorreu e foi o defendente quem estimou o valor da mensalidade, sem proceder à pesquisa de preços praticados no mercado, como se comprova, fls. 303/304.

Sem essa pesquisa de preço, entende a Comissão, o indiciado não teria condição de apor um valor estimativo, pois não se considera, não se acata e não se justifica, em respeito ao dinheiro público, que uma estimativa de preços de prestação de serviços seja colocada aleatoriamente, sem alguma base que possa ancorar o valor estimado, pois essa conduta daria margem à contratação de serviços superfaturados ou à licitação ilegal e fraudulenta, fruto de esquemas e montagens, com vistas a consagrar vencedora uma determinada empresa, formando a convicção da Comissão de que foi o que ocorreu no Convite 34/1997.

A Comissão não acusou o Senhor Luís Roberto da Costa Pereira de laborar sozinho, no sentido de possibilitar a contratação da empresa Agaform, que era de propriedade do seu irmão Antônio Carlos da Costa Pereira; contudo, a ausência de critérios dirigidos para uma pesquisa de preços visando a uma estimativa da despesa



condizente com os preços do mercado é, no entendimento da Comissão, mais uma peça importante na engrenagem que culminou com a contratação da Agaform; além disso, há que se ponderar que o grau de parentesco abstrai a imparcialidade, sendo, inclusive, fator impeditivo para algumas atuações no serviço público, sem contar que essa afinidade estabeleceu uma relação de trabalho, cuja conduta é eticamente inadequada, quando solicitado a manifestar-se sobre preços ou qualidade dos serviços.

Veja-se como se manifestou o indiciado em seu interrogatório:

‘QUE não se recorda em que se baseou, para colocar a estimativa de preço no PBS, porém acha que foi informado verbalmente do valor do contrato anterior, e não se lembra se esse valor mensal era de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) ou R\$ 8.000,00 (oito mil reais), e com esse dado, deve ter feito uma correlação do quantitativo anterior, com o novo quantitativo a ser contratado, para balizar o valor a ser estimado; QUE não realizou pesquisa de mercado para se orientar na colocação da estimativa de preço porque isso não fazia parte de suas atribuições regimentais ...; QUE sempre colocava o valor estimativo em PBS que elaborava, apesar de não fazer pesquisa de preços no mercado, pois se baseava em orientações e informações fornecidas pela Administração e também em reuniões;’ (Chefe do Seinf, Luís Roberto da Costa Pereira, fls. 2557)

Faz parte das normas internas da Administração na Funasa: quem requisita o bem ou serviço e elabora o PBS, obrigatoriamente, deve colocar o valor estimado da despesa no campo próprio e é insofismável que, para estimar uma despesa, se faça uma pesquisa dos preços, pois conduta contrária estaria caracterizando a negligência no exercício de suas atribuições funcionais, dever do servidor; ou também estaria evidenciando o descaso com a coisa pública e, mais grave ainda, o dolo, para fomentar o superfaturamento. Mantida, pois, a acusação da letra ‘b’.”

Continuando, a CPAD disse, em seu Relatório Final (peça 5, pp. 158/60, 174, 188/9, e 202/4 – grifos no original):

“- A Comissão acata, em parte, as alegativas da defesa, porque é certo que a incumbência de fazer pesquisa de preço no mercado é do setor específico que elabora o PBS ou do setor de compras e material que fica dentro da Administração e não da CPL, **mais isso na etapa de estimar a despesa**, ou seja, **quando da colocação do valor estimado no PBS**, que deve se fazer acompanhar dos orçamentos que embasaram o valor estimado no PBS.

Inobstante essa atribuição não seja precípua à CPL, **imperativo** se faz que a CPL, após a abertura das propostas, **compatibilize** estas com os preços praticados no mercado, como forma de preservar a moralidade administrativa e evitar contratações por preços muito elevados, que venham a causar prejuízo ao erário, como no caso vertente. Nesse desígnio, adverte Eduardo Rocha Dias, RDA 208, p. 144, citado na obra de **Carlos Pinto Coelho Motta**, *in* Eficácia nas Licitações e Contratos, 8ª edição, 1999, pág. 244, *verbis*:

‘... à Administração em geral e às comissões de Licitação em particular cabe velar pela compatibilidade das propostas com as condições de mercado, ...’



Infere-se daí que a CPL terá de conhecer as ‘condições do mercado’, para ‘nortear as suas decisões’ e velar pela compatibilidade das propostas com as condições de mercado. No caso vertente, considerando que não constavam nos autos os orçamentos que subsidiaram a estimativa da despesa constante no PBS, exige-se a pesquisa. É preciso que o servidor público assuma suas atividades com eficiência e eficácia, e abandone o vício nefasto e indolente de ‘continuar a fazer assim porque já encontrou assim’, ou seja, que perpetre as falhas geradas por outros, alhures.”

No que tange a possível dano ao erário decorrente da manutenção de equipamentos cedidos à Secretaria Estadual de Saúde – SES, o Relatório Final da CPAD tratou do tema nos seguintes moldes (peça 5, pp. 122/4):

“Às fls. 2357 a 2361 dos autos, provado está que os equipamentos que se encontram localizados no PNI foram cedidos à SES, por meio de termo de comodato, e que os equipamentos transferidos para a SES encontram-se localizados na Bipartite, PACS, PNI, Tuberculose e PAM Diamante. Respondendo à solicitação da Comissão, fls. 2811, a servidora Maria Inocência Melo dos Santos, que era a responsável pelo Sopat à época da celebração do contrato com a Agaform, encaminhou informações, fls. 2898 e 2899, e os anexos, fls. 2900 a 2909 dos autos, onde se comprovam os equipamentos instalados na SES.

As alegações da defesa não foram suficientes para afastar o entendimento da Comissão de que esses equipamentos foram incluídos no objeto da licitação para aumentar o número de equipamentos, pois se constata que esses equipamentos instalados na SES não passaram por uma manutenção sistemática bimestral, ou seja, só sofreram manutenção preventiva uma única vez, como se verifica nos relatórios de novembro/1997, fis. 1276 a 1287, cuja fatura só foi apresentada em fevereiro/1998, fls. 1273, e os equipamentos transferidos para o Ministério da Saúde não sofreram nenhuma manutenção preventiva e corretiva, como se constata às fls. 3031 a 3032. Não podem prosperar, apesar de altruístas, as alegações da defesa, pois são incompatíveis com a acusação da letra ‘d’ [peça 6, p. 32], que fica mantida pela Comissão.”

Mediante o Parecer/MS/Conjur/Cogejur/Codepro/JWA 217/2006, de 6.2.2006, a AGU esclareceu o equívoco que deu origem ao superfaturamento de preços (peça 6, p. 66):

“No tocante ao processo licitatório de n. ° 25170.001244/1997-85, no que diz respeito ao fato de o servidor Ivanir Ritta de Lima ter indicado a modalidade de licitação *convite*, gerando o Convite 34/1997, convém destacar que, na análise dos documentos pertinentes, não se observou irregularidade, diferentemente do argumentado pela Comissão Processante.

Ora, veja-se. O valor estimado no PBS [peça 1, pp. 35/7] era o valor global dos serviços, no total de R\$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais), dividido por 24 meses, o que daria uma mensalidade de R\$ 1.125,00 (um mil cento e vinte e cinco reais). À época, a referida licitação respaldava tabela com valores limites, conforme Portaria Mare 449, de 13 de março de 1997 (fls. 2956 — volume XII). Tratando-se do artigo 23, inciso II, alínea *a*, da Lei 8.666/1993 (modalidade *convite*), o valor limite para compras e outros serviços era de R\$ 38.550,49 (trinta e oito mil quinhentos e cinquenta reais e quarenta e nove centavos), de modo que a modalidade eleita para o caso em tese era realmente *convite*, como bem indicado na ocasião, tendo em vista o valor empenhado de R\$



27.000,00 (vinte e sete mil reais), inferior ao limite disposto. Isso porque o objeto da compra, da obra ou do serviço deve de ser sempre definido em sua globalidade.”

No âmbito do mesmo parecer, a AGU reforçou a tese acerca da existência de superfaturamento (peça 6, pp. 90/2):

“Quanto ao primeiro aspecto, assiste razão à Comissão Processante na sua contra-argumentação para não acatar as alegações da defesa quando sustenta que a Comissão não tinha base sólida e eficaz para acusar preços superfaturados. Ora, as Relações de Ordens Bancárias citadas (fls. 2672, 2677 e 2680 - volume XI) dão sim provas de que o indiciado ordenou aquelas despesas (com sua assinatura aposta), todas especificadas com o nome da empresa ao lado e destacados, pela Comissão, com marca texto. Às fls. 2922 - volume XII, comprovado está o superfaturamento, pois a Comissão calculou o valor unitário cobrado por cada equipamento. Sem razão a defesa ao aduzir que de um ano para outro a tendência de mercado é baixar o preço dos serviços. Ao contrário, o que ocorre com frequência é uma elevação de preços.

Não há também como considerar a justificativa da contratação de preços tão elevados por causa dos deslocamentos para manutenção de equipamentos de informática nos Distritos, uma vez que esses deslocamentos deveriam ocorrer a cada bimestre, conforme disposto em contrato, mas, na realidade, não se constataram relatórios de manutenção preventiva para os Distritos em nenhum dos bimestres (fls. 3013 a 3030 - volume XII), não havendo, pois, tantos deslocamentos. Independente de o servidor indiciado, Chefe do SEADM, tomar ou não conhecimento da insuficiência dos serviços nos Distritos, esse fato era perceptível diante da má prestação dos mesmos, ou melhor, do não cumprimento de dispositivo contratual.”

Prosseguindo, a AGU efetuou o seguinte exame (peça 6, pp. 158/60):

“f) realizou licitação sem proceder à competente pesquisa de preços para avaliar o valor a ser contratado em face dos preços praticados no mercado, com vistas a evitar ou restringir a prática de preços muito elevados, concorrendo, com esta omissão, para a contratação de preços superfaturados, gerando prejuízo ao erário, como se pode constatar pela tabela comparativa de preços elaborada pela Comissão (fls. 2922 - Volume XII).

O defendente contesta a acusação de que realizou licitação sem proceder à competente pesquisa de preços, haja vista não ser essa prerrogativa atribuição da CPL. Ao assumir a Comissão de Licitação, já existia a orientação de que as pesquisas de preços eram realizadas pelo setor de origem do PBS, ou seja, pela própria administração. Apresentou dois documentos para corroborar sua tese: ‘Manifesto’ e ‘Roteiro’, ambos da Audit/Presi/BSB (fls. 3654/7 e 3612/4 — volume XV).

Procedente a defesa do indiciado, uma vez que a incumbência de fazer pesquisa de preço no mercado é do setor de compras e material. Todavia, é atribuição da CPL, após a abertura das propostas, compatibilizar essas com os preços praticados no mercado, a fim de permitir melhor oferta à Administração.”

O “Demonstrativo do valor a ser ressarcido”, anexo às notificações promovidas pela Comissão de Tomada de Contas Especial, em março de 2009, tem o seguinte teor (v.g., peça 6, pp. 330/41 e 357/9):



NOTA FISCAL	QUANTIDADE EQUIPAMENTOS	TOTAL PAGO PELA FUNASA	PREÇO PRATICADO ANO 2000	VALOR CORRETO A SER PAGO	DIFERENÇA A DEVOLVER	DATA PARA COBRANÇA
276	125	23.787,83	25,24	3.155,00	20.632,83	13/01/98
284 e 289	143	27.212,90	25,24	3.609,32	23.603,32	23/01/98
287	130	24.739,34	25,24	3.281,20	21.458,14	26/01/98
300	172	32.731,60	25,24	4.341,28	28.390,32	02/03/98
306	174	33.112,20	25,24	4.391,76	28.720,44	06/05/98
310	130	24.739,00	25,24	3.281,20	21.457,80	20/05/98
325	168	31.970,40	25,24	4.240,32	27.730,08	30/06/98
330	108	20.552,40	25,24	2.725,92	17.826,48	30/06/98
				TOTAL	189.819,67	

“Fonte: Relatório de Auditoria da Funasa

OBS:

1 - Nota Fiscal nº 299 valor R\$ 2.283,60 – refere-se a equipamentos consertados pelo contrato da Funasa, quando os mesmos se encontram cedidos à Secretaria Estadual de Saúde, cujo valor deverá ser ressarcido integralmente a partir de 2.3.1998.

2 - Serviços indevidos realizados sem necessidade em 17 equipamentos, que multiplicado pelo valor correto de R\$ 25,24 = 429,08, a ser ressarcido a partir de 13.1.1998.”

Alguns responsáveis apresentaram defesa em junho/julho de 2009 (sr. Raimundo Nonato: peça 8, pp. 4/78; sr.^{as} Ione e Francisca Tereza: peça 8, pp. 84/158), as quais não foram acolhidas pela Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 8, pp. 343/7). Anteriormente, em 2004, em duas oportunidades, o sr. Luís Roberto também aduzira defesa (peça 5, pp. 266/74 e 340/50), igualmente não acolhida, nos termos do Despacho 1199/PGF/Funasa/2004, do Parecer/MS/Conjur/Cogejur/Codepro/JWA 217/2006 e do julgamento proferido pelo Ex.mo Sr. Ministro da Saúde (peças 5, pp. 302/6, e 6, pp. 4/238 e 242/64).

O Relatório Final de TCE, de 10.9.2009, não é esclarecedor (peça 8, pp. 384/92), mas o Controle Interno, ao certificar a irregularidade das presentes contas, em 10.9.2010, detalhou os fatos geradores da presunção de dano, a saber (peça 8, pp. 422/9):

- a) serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos, no valor de R\$ 429,08;
- b) pagamento por conserto de equipamentos que se encontravam cedidos à Secretaria Estadual de Saúde, no valor de R\$ 2.283,60;
- c) pagamento de despesas de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática com preços superfaturados no valor de R\$ 189.819,67.

O dano apurado e a responsabilidade pela respectiva reparação foram discriminados da seguinte forma pela SFC (peça 8, p. 426):

Nome	Cargo / Função	Valores dos Danos Apurados	Valor Atualizado
Márcio Antônio Pinto de Almeida	Coordenador Regional	R\$ 429,08	R\$ 856.424,46



Nome	Cargo / Função	Valores dos Danos Apurados	Valor Atualizado
CPF: 039.026.843-72 Siape: 0471236 (Aposentado)	Core/MA	R\$ 189.819,67	
José Francisco Santos Sousa CPF: 032.230.863-15 Siape: 0497474 (Aposentado)	Coordenador Regional Core/MA-Substituto Chefe do Serviço de Administração	R\$ 429,08	R\$ 856.424,46
		R\$ 189.819,67	
Luís Roberto da Costa Pereira CPF: 044.873.203-30 Siape: 0480334 (Ativo Permanente)	Chefe do Serviço de Informática	R\$ 429,08	R\$ 866.728,33
		R\$ 2.283,50 [2.283,60]	
		R\$ 189.819,67	
Raimundo Nonato Machado Filho CPF: 035.189.573-68 Siape: 0497608 (Ativo Permanente)	Presidente da Comissão Permanente de Licitação	R\$ 189.819,67	R\$ 854.471,63
Ione Serra Maia CPF: 063.018.193-49 Siape: 0550934 (Ativo Permanente)	Membro da Comissão Permanente de Licitação	R\$ 189.819,67	R\$ 854.471,63
Maria Francilene Rodrigues de Moura CPF: 272.634.523-91 Siape: 0519082 (Ativo Permanente)	Membro da Comissão Permanente de Licitação	R\$ 189.819,67	R\$ 854.471,63
Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa CPF: 075.084.923-15 Siape: 0472737 (Ativo Permanente)	Membro da Comissão Permanente de Licitação	R\$ 189.819,67	R\$ 854.471,63

O Controle Interno também apontou “a existência das seguintes impropriedades/irregularidades, conforme Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar (fls. 746-857) e Parecer 217/2006/MS/Conjur/Cogejur/Codepro/JWA (fls. 942-1059)” (peça 8, p. 423):

a) despesa atestada no valor de R\$ 32.731,60, sobre a Nota Fiscal 300, sem a devida apresentação, pela Agaform Ltda., dos relatórios de execução dos serviços de manutenção preventiva em 172 equipamentos em janeiro/1998;

b) pagamento por substituições de peças de informática por parte da contratada, sem emissão de laudo explicativo das substituições e sem que as correções tenham sido solicitadas pelos usuários dos equipamentos. Consta, ainda, nos autos, que a contratada provocou danos em alguns equipamentos;

c) incongruências nos relatórios de execução de serviços emitidos pela contratada: relatórios com o mesmo número de patrimônio para três equipamentos diferentes; relatórios em duplicidade, referentes a equipamentos instalados no mesmo setor e assinados pelo mesmo servidor, na mesma data, modelo, número de patrimônio e bimestre, concorrendo para aumentar o número de relatórios a serem cobrados na nota fiscal referentes aos serviços de março/1998; relatórios correspondentes a um quantitativo de equipamentos de informática superior ou inferior ao que o quantitativo de fato existente naquele setor; relatórios emitidos com data posterior à emissão da nota fiscal.



IV

Segue o exame do processo.

A Secex/MA entendeu, em uníssono, que o longo tempo decorrido entre a data dos pagamentos à empresa Agaform [1998] e a efetiva notificação dos responsáveis [na fase interna da TCE] [2009] para apresentarem suas defesas ou recolherem os valores cobrados (mais de 10 anos) inviabiliza o pleno exercício do direito de ampla defesa, devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos (peças 10 e 11).

Em tese, de fato, tal dificuldade poderia ser reconhecida por este Tribunal, mas, no caso concreto, não se justifica e os responsáveis devem ser chamados aos autos.

Apenas para lembrar alguns dos fatos marcantes:

a) ainda em 1998, ou seja, no ano seguinte ao da celebração do contrato com a Agaform, os responsáveis tiveram ciência de que suas justificativas acerca de irregularidades na execução contratual não haviam sido acolhidas (Relatório de Auditoria da Funasa, de 21.8.1998 - peça 1, pp. 27/9);

b) em outubro de 1998, a Agaform ingressou com mandado de segurança com pedido de liminar contra ato do sr. Coordenador Regional da Funasa, que determinara a anulação do contrato decorrente do Convite 34/1997, tendo em vista a utilização de modalidade diversa da legalmente prevista no artigo 23 da Lei 8.666/1993 (SJ/MA, Processo 98.5362-2 - peça 1, pp. 221/51);

c) em julho de 1999, foi proferida a Sentença 263/1999: segurança parcialmente concedida, para restabelecer o contrato, por ofensa à ampla defesa (peça 1, pp. 287/97);

d) também em 1999, a Agaform ingressou judicialmente com ação de cobrança contra a Funasa, por descumprimento do contrato. A Funasa entrou com recurso de apelação em novembro de 2003 (Processo 1999.37.00.000905-9, peça 5, pp. 358/66);

e) em novembro de 2002, instaurou-se comissão de sindicância (peça 6, p. 6);

f) em junho de 2003, foram promovidas citações no âmbito do processo administrativo disciplinar, instaurado no mesmo mês (v.g., peças 2, pp. 334/6, e 6, p. 4);

g) em fevereiro de 2006, o Ex.mo Ministro da Saúde promoveu o julgamento do processo administrativo disciplinar (peça 6, pp. 242/64);

h) em 2009, a CTCE procedeu à notificação dos responsáveis (v.g., peça 7, pp. 4/6, 18/20, 32/4 e 46/66).

No caso, portanto, não se pode dizer que os responsáveis serão surpreendidos pelo chamamento deste Tribunal. Ao contrário do que acontece em outros processos, houve tempo hábil, no âmbito do ministério, para que produzissem todas as provas que entenderam necessárias. Se não as produziram, não podem agora se beneficiar de sua própria inação, sob a alegação de longo tempo decorrido.

Como bem ponderou o Ministro Valmir Campelo no voto condutor do Acórdão 3.126/2010 – Plenário:

“5. Quanto à omissão do julgado ao não se manifestar sobre a preclusão ou decadência administrativa supostamente presentes no art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal, alegada pelo sr. [Luiz] Raimundo Carneiro de Azevedo, não há como prosperar em face da jurisprudência do Tribunal, fixada no sentido de que **a competência desta Corte para julgamento de contas dos administradores de bens e valores públicos não se exaure com o transcurso do tempo**, não interessando a interposição de recurso pelo Ministério Público sobre o julgamento das contas do exercício de 2000.” (Grifou-se)



A validade e a legitimidade desse raciocínio são confirmadas pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Mandado de Segurança 26.210-9/DF. Esta decisão acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (artigo 37, § 5º, da CF/1988) inaugurou novo paradigma no cenário da análise da responsabilidade por danos causados aos cofres públicos.

O entendimento do STF, como não poderia deixar de ser, foi acatado pelo TCU em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos do Acórdão 2.709/2008 – Plenário, que assim decidiu:

“9.1.deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN/TCU 56/2007;”.

Embora a deliberação do Excelso Pretório e o aludido Acórdão 2.709/2008 sejam posteriores aos fatos de que tratam estas contas especiais, não se pode olvidar que apenas reconheceram o que o texto da Constituição sempre disse, vale dizer, que as ações de ressarcimento ao erário não padecem de prescritibilidade.

A assertiva genérica de cerceamento de defesa pelo decurso do tempo também não se mostra bastante para, no caso concreto, impedir a prolação de uma decisão definitiva sobre o mérito das contas (artigo 10, § 2º, da Lei 8.443/1992).

A já mencionada decisão do egrégio Supremo Tribunal Federal subjugou até mesmo os princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, em prol da efetiva necessidade de preservação do interesse público e da recomposição do erário.

Como bem anotou Vossa Excelência no voto condutor do Acórdão 2.592/2010 – Plenário, “o princípio da ampla defesa não pode ser visto de forma ilimitada, eis que sua observância deve se dar na forma da lei e conjuntamente a ele devem ser aplicados outros princípios de ordem constitucional, tais como o princípio da celeridade processual, o princípio da razoabilidade, o princípio da eficácia e o princípio da duração razoável do processo. Esta é a regra no âmbito do Judiciário e também deve ser a realidade neste Tribunal de Contas da União”.

Como se verifica nestes autos, a Administração Pública Federal não permaneceu inerte, muito pelo contrário, e não há razão plausível para considerar estas contas iliquidáveis (artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992).

No contexto retratado, era mais do que previsível que os responsáveis seriam demandados pelos órgãos de controle para apresentar esclarecimentos. Se, ao longo de todo o tempo em que foram insistentemente questionados pela Funasa, os responsáveis não se acautelaram com a guarda dos elementos necessários à sua defesa, assumiram o risco de não conseguir comprovar a regularidade da execução do contrato celebrado com a Agaform e devem, pois, responder pelo prejuízo havido.

A citação dos responsáveis deve abranger os fatos e os valores indicados pela Secretaria Federal de Controle Interno no Anexo I de seu relatório (peça 8, pp. 422/6), abrangendo:

a) os serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos, no valor de R\$ 429,08 (peça 6, p. 337);

b) o pagamento por conserto de equipamentos que se encontravam cedidos à Secretaria Estadual de Saúde, no valor de R\$ 2.283,60 (peças 1, pp. 19/21; 2, pp. 106/24; 3, pp. 94/108, e 6, p. 337);



c) o pagamento de despesas de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática com preços superfaturados no valor de R\$ 189.819,67 (peça 6, p. 337). Os pagamentos, vale lembrar, deveriam ser feitos proporcionalmente aos serviços realizados e devidamente atestados (peça 2, p. 24).

Mencionada pelo Controle Interno à peça 8, p. 423, a despesa atestada no valor de R\$ 32.731,60, relativa à Nota Fiscal 300 (peça 2, pp. 136/42), sem a devida apresentação, pela Agaform Ltda., dos relatórios de execução dos serviços de manutenção preventiva em 172 equipamentos em janeiro/1998, não deve ser objeto de citação, considerando que as justificativas foram aceitas pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 5, p. 106):

“Quanto à letra ‘h’, ‘que ordenou despesa no valor de R\$ 32.731,60, fls. 2677, referente à Nota Fiscal 300, fls. 1295, 98OB00391, fls. 2656, sem que a contratada tenha apresentado os devidos relatórios que comprovassem a execução dos serviços de manutenção preventiva de 172 equipamentos de informática no mês de janeiro/1998, fls. 1296, 1297’, a defesa ressalta a ‘falta de cautela da comissão’, em face da existência dos questionados relatórios arquivados no setor de contabilidade, para arguir, destarte, que outra vez ‘cai por terra a acusação perpetrada contra o defendente, sem embargo de explicitar que a garantia para efetuar um pagamento é o atesto e a assinatura na nota fiscal, por pessoa do setor, e os aludidos relatórios eram mera formalidade’.

- A Comissão acata as alegativas da defesa, que inclusive deixou de anexar os relatórios à defesa, porque soube pela Comissão que estes já estavam nos autos, trazidos pelo indiciado Luís Roberto Costa Pereira, fls. 3227 a 3342, 3346 a 3421, e retira a acusação de letra ‘h’, esclarecendo, no entanto, a razão de haver feito essa acusação.”

As outras falhas mencionadas pelo Controle Interno não tiveram seu respectivo valor quantificado (pagamento por substituições de peças de informática por parte da contratada, sem emissão de laudo explicativo das substituições e sem que as correções tenham sido solicitadas pelos usuários dos equipamentos; possíveis danos provocados pela contratada em alguns equipamentos; incongruências nos relatórios de execução de serviços emitidos pela contratada – v.g., peça 2, pp. 354/60). Não há, portanto, ante a não quantificação do débito, como promover a citação.

V

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público no sentido de que sejam os autos restituídos à Secex/MA, com vistas à promoção da citação dos responsáveis, pelas importâncias indicadas no Anexo I do Relatório de Auditoria SFC 232.591/2010 (Processo 25100.020.496/2004-72), a saber (peça 8, p. 426):

RESPONSÁVEL (IS)	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
Márcio Antônio Pinto de Almeida, Coordenador Regional; José Francisco Santos Sousa, Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração, e Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do	Serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos (peça 6, pp. 334/5)	429,08	13.1.1998



RESPONSÁVEL (IS)	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
Serviço de Informática.			
Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática.	Pagamento por conserto de equipamentos que se encontravam cedidos à Secretaria Estadual de Saúde (peça 6, pp. 373/5)	2.283,60	2.3.1998
Márcio Antônio Pinto de Almeida, Coordenador Regional; José Francisco Santos Sousa, Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração; Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática; Raimundo Nonato Machado Filho, Presidente da CPL; Ione Serra Maia, Maria Francilene Rodrigues de Moura e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa, membros da CPL; e empresa Agaform Comércio e Representações Ltda.	Pagamento de despesas de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática com preços superfaturados (peça 6, pp. 343/9)	20.632,83	13.1.1998
		23.603,58	23.1.1998
		21.458,14	26.1.1998
		28.390,32	2.3.1998
		28.720,44	6.5.1998
		21.457,80	20.5.1998
		45.556,56	30.6.1998

Alerta o Ministério Público que, nos ofícios de citação a serem encaminhados aos responsáveis, devem ser apresentados todos os dados e elementos indispensáveis à caracterização da origem ou proveniência da irregularidade apurada, nos termos da Súmula TCU 98 e do item 9.4 do Acórdão 568/2007, detalhando todas as irregularidades que estão sendo imputadas aos responsáveis, evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício de ampla defesa.

A imprescindível necessidade de saneamento do feito obsta, nesta fase processual, o pronunciamento do Ministério Público acerca do mérito destas contas (artigo 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU).

Brasília, em 7 de novembro de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador