

VOTO

Tratam os autos de representação formulada pela Unidade Técnica em razão do recebimento do ofício 813 da Superintendência Estadual da Funasa no Amazonas informando ter havido a aprovação da prestação de contas do Convênio 2423/2006 (Siafi 571792), celebrado entre esta entidade e a Fundação São Jorge.

Segundo a unidade instrutiva, a aprovação das contas teria desconsiderado o Acórdão 6474/2010-TCU-2ª Câmara que, ao deliberar sobre tomada de contas especial originária de representação da Procuradoria da República no Amazonas, acerca de possíveis irregularidades na execução do referido convênio, julgou irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito e multa.

Preliminarmente, conheço da presente representação, uma vez atendidos os requisitos atinentes à espécie.

No mérito, dirijo da análise empreendida no feito.

Verifico, de plano, não ter havido qualquer desconsideração do conteúdo do Acórdão 6474/2010-TCU-2ª Câmara por parte dos agentes da Funasa.

O parecer financeiro 71/2010, favorável à aprovação da prestação de contas do referido Convênio, foi elaborado por Luís Carlos Tavares da Silva em 8/11/2010, após tentativas de sanear o processo (peça 2, fl. 15).

A aprovação das contas pelo Sr. Worney Amoedo Cardoso, conforme despacho proferido, ocorreu em 9/11/2010 (peça 2, fl. 17).

O Acórdão 6474/2010-TCU-2ª Câmara, por sua vez, foi proferido na Sessão Extraordinária da 2ª Câmara de 9/11/2010, e publicado do DOU em 17/11/2010, de modo que não poderiam os servidores terem tido ciência dessa deliberação.

Verifico, ainda, que os responsáveis não foram ouvidos pelo fato de terem supostamente desconsiderado o Acórdão 6474/2010-TCU-2ª Câmara, mas sim por terem aprovado as contas apesar das falhas apuradas.

Consoante a documentação constante dos autos, foi o próprio Sr. Luís Carlos Tavares da Silva quem primeiro apurou as falhas da prestação de contas e elaborou o parecer financeiro 58/2010, em 2/9/2010, discriminando as impropriedades encontradas (peça 2, fls. 6/8).

Nessa data foi elaborada a Notificação nº 050/2010, assinada pelo Sr. Worney Amoedo Cardoso, cobrando da Fundação São Jorge a documentação e os esclarecimentos pertinentes (peça 2, fls. 9/10).

Somente após o exame dos documentos e das informações prestadas pelo conveniente é que foi elaborado o parecer financeiro 71/2010, favorável à aprovação da prestação de contas do Convênio.

O exame atento desse parecer evidencia que o fator principal a levar o Sr. Luís Carlos Tavares da Silva a propor a aprovação, com ressalvas, das contas, foi a existência **de declaração da área técnica asseverando que o objeto conveniado havia sido integralmente cumprido**:

*“Considerando que a conveniada não regularizou por completo, as pendências no aspecto formal, talvez ensejasse a **indicação de procedimento de Tomada de Contas Especial** ou Cobrança Administrativa, porém, **descartado** está essa possibilidade, haja **vista a afirmativa por meio de Parecer Técnico do alcance do objeto e objetivo do Ajuste**, aplicando-se o princípio básico da Razoabilidade, o qual concede ao Administrador Público, a decisão sobre a economicidade, simplificação de seus procedimentos e a observância de que falhas formais não prejudiquem o mérito.*

*Portanto, não de há de se falar em prejuízo ao erário, salvo **melhor juízo, em razão do alcance do objeto e objetivo atingido, em conformidade com o Parecer Técnico fis. 190/191 dos autos, manifestação relativamente a este convênio, o qual afirma que o Objeto foi atingido em 100%, recomendando a aprovação das contas; entendo ser aplicado a analogia, exarado no DESPACHO***

DPPCE/DPSFC/CGU/PR n° 222917/2009, cópia anexa, que trata acerca de impropriedades/irregularidades na condução dos procedimentos de licitação, no qual transcrevo in verbis o item 5:

"Sobre o assunto é relevante assinalar que a subordinação aos ditames da Lei de Licitações, quando da utilização de recursos públicos, é de fundamental importância para a comprovação da regularidade do gasto, porém, a desobediência a disposições da Lei 8.666/93 e da IN/STN 01/1997, por si só não caracteriza, inequivocamente, a ocorrência de dano ao Erário, em especial se restar comprovado o cumprimento do objeto pactuado".

Afirma ainda o presente despacho da Controladoria Geral da União, item 8 que a desobediência a tais preceitos, não gera necessariamente prejuízo ao Tesouro Nacional, não se aplicando a casos como este, o procedimento de Tomada de Contas Especial, visto que a penalidade aplicada pela Corte de Contas, nesse tipo de caso é a multa.

Recomenda a Secretaria Federal de Controle/CGU, item 9 do relativo despacho, da impossibilidade de quantificação do efetivo prejuízo, diante da desobediência à norma legal, seria a de informar o fato no Relatório de Atividade do Gestor do órgão Concedente, integrante do processo de Prestação de Contas Anual, com os dados de identificação do responsável, propiciando o julgamento da conduta do agente pelo Tribunal de Contas da União.

Igualmente, estabelece a Controladoria geral da União, por intermédio do DESPACHO DPPCE/DPSFC/CGU/PR n° 212532/2009, cópia anexa, item 9, que pendências/impropriedades na forma do previsto no art. 28 da IN/STN/MF 01/97, por si só não geram prejuízos ao erário, não se aplicando a casos como este o procedimento de Tomada de Contas Especial.

*Dessa forma, diante do Parecer Técnico mensurar 100% do objeto, com recomendação de aprovação da prestação de contas, submeto à apreciação superior a **Aprovação da Prestação de Contas integral, com as devidas ressalvas**, em razão das restrições prescritas neste parecer e vinculação ao parecer financeiro n° 013/08 fls. 90 a 92, parecer financeiro n° 058/10 fls. 193 a 195, notificações n° 2477/07 fls. 88/89, notificação n° 50/10 fls. 196 a 199, assim distribuídos seus valores R\$ 2.577.928,95, da Concedente, R\$ 100.976,68 de rendimentos de aplicação financeira e R\$ 975,25 da conveniente, com a dívida baixa no SIAFI.*

*Em cumprimento ao inciso II, §1°, do Artigo 31 da IN/STN 01/97, informo que a análise da prestação de contas foi procedida com base nos anexos enviados, pela conveniente, **não constando nos autos dos processos, qualquer documento fiscal original**, tão pouco relatório de acompanhamento "in loco". (grifou-se)*

No parecer financeiro 58/201, o Sr. Luís Carlos Tavares da Silva também menciona a informação de que o convênio havia sido plenamente executado: *"O Parecer Técnico fl. 708/709, informa que o objeto pactuado do convênio, foi atingido em **100% de sua execução**, e que a análise técnica foi fundamentada em consonância com os documentos constantes dos processos supracitados, bem como nas informações da equipe técnica do **DSEI Médio Solimões e Afluentes**, portanto manifestando-se **de acordo com a aprovação da prestação de contas**".*

O técnico que primeiro manifestou-se pela aprovação das contas aduziu o seguinte (peça 2, fls. 3/4):

"5- Como essa área avalia a execução do convênio, em relação ao Plano de Trabalho 2/3 "Cronograma de Execução", quanto à Duração, Especificação e Indicador Físico?

*Resposta: O Plano de Trabalho apresentado pela Conveniada teve aprovação pelo Diretor do DESAI e pelo Presidente da FUNASA fl. 90, vol. I, processo n° 25100.014.470/2006-57, quanto a execução e duração, informo que teve ampla aprovação pelo **chefe do DSEI e do Coordenador Regional** fl. 03 e 98 (processo n° 25100.041.648/2007-13) vol. 1.*

[...]

08 - Após essas considerações, qual a avaliação final por parte dessa área? Recomenda a aprovação da Prestação de Contas ou sugere a impugnação das despesas apresentadas?

Resposta: Após a análise técnica do presente Convênio e em consonância aos documentos constantes nos processos nº 25100.014.470/2006-57 e 25100.041.648/2007-13, **assim como das informações prestadas pela equipe técnica do DSEI Médio Solimões e Afluentes, este técnico está de acordo com a aprovação da referida Prestação de Contas**”.

O que se depreende dos autos é que os servidores responsáveis pelo exame das contas foram induzidos ao erro em razão das informações falsas prestadas pelos responsáveis pela fiscalização da execução do Convênio.

Apurou-se, no processo em que foi proferido o Acórdão 6474/2010-TCU-2ª Câmara, que o objeto do convênio não fora executado, que não havia fiscalização a esse respeito e que os responsáveis atestavam falsamente a execução dos trabalhos.

Nesse sentido o trecho do relatório que integra a decisão referida:

63 O Relatório de Inspeção (fls. 285-313, do volume principal) deixa claro que **o plano de trabalho e o plano distrital não foram cumpridos e de que houve descontinuidade na assistência à saúde indígena em localidades do DSEI Médio Rio Solimões e Afluentes, o que mostra que as informações do parecer são inverídicas, constituindo assim, ato de gestão ilegítimo, razão pela qual deverão ser rejeitadas as razões de justificativas do respondente e aplicada multa nos termos do art. 58, III, Lei nº 8.443/92.**

(...)

65 Assim, considerando que o Sr. Gilmar Silva Guimarães, foi **Chefe do DSEI Médio Solimões e Afluentes** durante a maior parte da vigência do convênio, no período de 5/9/2006 a 5/6/2007, e que cabia a ele o acompanhamento e a fiscalização do Convênio nº 2423/06, celebrado entre a FUNASA e a Fundação São Jorge, em 30/10/2006.

66 Considerando que, devidamente notificado, preferiu permanecer silente, propormos que lhe seja aplicada multa, nos termos do art. 58, III, Lei nº 8.443/92, **ante a constatação de que o plano de trabalho e o plano distrital que nortearam o convênio nº 2423/06 não foram cumpridos e de que houve descontinuidade na assistência à saúde indígena em localidades do DSEI Médio Rio Solimões e Afluentes, comprovando a fiscalização insatisfatória ou não realizada.**

(...)

68 Considerando que cabia ao Chefe do DSEI Médio Solimões e Afluentes o acompanhamento e a fiscalização do Convênio nº 2423/06, celebrado entre a FUNASA e a Fundação São Jorge, em 30/10/2006.

69 Considerando que compõe a prestação do convênio supra **o parecer técnico (fl. 05, do anexo 2), no qual registra que os recursos referentes à 1ª parcela e parcial da 2ª, no valor de R\$ 1.510.194,71, foram aplicados em prol da assistência à saúde indígena, conforme objeto do convênio e ações estipuladas no Plano de Trabalho/Plano Distrital, não havendo descontinuidade na assistência à saúde indígena, assinado pelo Chefe do DSEI Médio Solimões e Afluentes e ratificado pelo então Coordenador Regional da FUNASA.**

O Relator, Ministro José Jorge, assim asseverou em seu voto:

31.Em relação à fiscalização insatisfatória ou não-realizada da execução do convênio, como destacou o representante do Ministério Público em seu parecer de fls. 430-432 do vol. 1, foi motivada principalmente pela constatação da equipe de inspeção do TCU de que, **somente ao final da vigência do convênio e em decorrência de notícia jornalística acerca de óbitos de crianças indígenas na região atendida pelo convênio, a Funasa enviou equipe para avaliar a situação e constatou a necessidade de contratação de diversos profissionais de saúde com recursos do convênio.**

32.Foram instados a se manifestar quanto a essa ocorrência o Sr. Francisco José da Costa Aires e o Sr. Orlando Dias Nóbrega, Coordenadores Regionais da Funasa/AM à época, e os titulares da

Chefia do DSEI-Médio Solimões e afluentes, Sr. Gilmar Silva Guimarães (5/9/2006 a 5/6/2007) e o Sr. Francisco da Chagas de Oliveira Pinheiro (a partir de 27/7/2007). Devidamente notificado, o Sr. Gilmar Silva Guimarães permaneceu silente, restando, assim, configurada sua revelia nos termos do art. 12, §3º, da Lei n.º 8.443, de 1992.

33. Relativamente ao Sr. Francisco José da Costa Aires, ex-Coordenador-Regional da Funasa, e aos Srs. Gilmar Silva Guimarães e Francisco da Chagas de Oliveira Pinheiro, ex-titular e titular da Chefia do DSEI - Médio Solimões e afluentes, ratifico as conclusões dos pareceres no sentido de que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 58, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, com a devida gradação, por terem negligenciado no seu dever fiscalizar a execução contento do convênio.

34. Quanto ao Sr. Francisco José da Costa Aires, apesar da alegação de que o acompanhamento da execução física do convênio competia ao Chefe do DSEI Médio Solimões e afluentes e que o acompanhamento da execução financeira cabia ao Coordenador-Geral de Convênios – CGCON do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, não é crível que, na condição de Coordenação-Geral da Funasa, não tivesse conhecimento da precariedade do atendimento prestado aos indígenas pela Fundação São Jorge/AM.

35. Como destacou a unidade instrutiva, embora a vigência do convênio tenha se iniciado em 30/10/2006, somente em junho de 2007, o então Coordenador, motivado por notícia veiculada na imprensa acerca dos óbitos de crianças indígenas, adotou as providências para enviar uma equipe da Funasa para apurar os fatos e realizar levantamento para contratação de profissionais.

36. Assim, penso que está, no mínimo, configurada a conduta negligente do responsável, haja vista que não exigiu de seus subordinados, sobretudo do Chefe DSEI, o pleno e o efetivo acompanhamento da execução convenial, não se podendo alegar agora que esse acompanhamento se deu de forma indireta, por meio de relatórios que lhe eram submetidos, o que, por certo, relevou-se ineficaz.

37. Quanto ao Sr. Gilmar Silva Guimarães, titular do DSEI - Médio Solimões e Afluentes no período 5/9/2006 a 5/6/2007, entendo que sua responsabilidade está plenamente configurada, pois, conforme destacou a instrução, esteve à frente da unidade a maior parte da vigência do convênio (30/10/2006 a 30/10/2007), sendo que a ele cabia diretamente o acompanhamento e a fiscalização do convênio firmado.

Evidencia-se, assim, que os responsáveis ouvidos neste processo não atuaram com dolo ou culpa, mas foram induzidos ao erro em razão de informações falsas oriundas dos servidores responsáveis pela fiscalização da execução do ajuste.

Não se pode exigir deles, portanto, conduta diversa, uma vez que decidiram com base nas informações disponíveis que indicavam a plena consecução do ajuste, o que os levou a mitigar a relevância das demais falhas apuradas.

É de se ressaltar que o Sr. Luís Carlos Tavares da Silva ainda asseverou que fatos novos ou outras irregularidades ensejariam a alteração em relação ao mérito, o que apenas evidencia a correção de sua conduta:

“Saliento, no entanto, a necessidade de resguardar o direito de regresso sem prejuízo de outras sanções aplicáveis, no caso de serem constatadas irregularidades em trabalho de auditoria ou supervisão, uma vez que a avaliação foi realizada por meio de relatórios apresentados pela convenente, conforme documentação exigida no Art. 28 da IN/STN/01/97.

Relevante informar, que compete ao Tribunal de contas da União, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, e aplicar aos responsáveis as sanções previstas nos dispositivos da lei Orgânica do Tribunal de Contas da União n° 8.443/92; portanto qualquer circunstancia de fatos novos de irregularidade de que resulte dano ao erário, este processo deverá regressar para medidas de providências.”

No mesmo sentido o Sr. Worney Amoedo Cardoso que, ao considerar as contas aprovadas, ressaltou as “pendências” não sanadas e consignou que estas deveriam ser objeto de análise no âmbito da prestação de contas anual do órgão (peça 2, fl. 17).



Com essas considerações, divirjo da unidade técnica, acolho as razões de justificativa dos gestores e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado..

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator