



Processo TC-032.826/2010-9 (com 69 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 (peças 2, pp. 4/20, e 14, p. 8).

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

Subscrito pelo sr. Luís Roberto da Costa Pereira, então Chefe do Serviço de Informática da Core/Funasa/MA, o Pedido de Bens e Serviços – PBS 1, de 19.5.1997, estimara a despesa mensal em R\$ 27.000,00 e o período contratual de 24 meses (peça 1, pp. 33/7). Com base neste valor de R\$ 27.000,00, o sr. José Francisco Santos Sousa, Chefe do Serviço de Administração, indicou, para fins de licitação, a modalidade convite (peça 1, p. 41).

O contrato ora em análise foi firmado em decorrência do Convite 34/1997¹, de 5.8.1997, 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 Sistemas Ltda.	31.220,00
Agaform Comércio e Representações Ltda.	28.926,00
Warehouse Informática Ltda.	29.835,00

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, pp. 391/2):

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

¹ Diferentemente do estabelecido no contrato (peça 2, p. 18), 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 *nobreaks*, 82 estabilizadores, 3 leitores óticos, 7 *scanners*, 2 *notebooks* e 1 *fax modem*”.



a) com relação à sua consideração [de] que a fatura de prestação de serviços está com valores bem elevados, informa-se 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 e do respectivo contrato firmado com a Agaform. 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 para apurar os fatos (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	NO ME 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 NO TEBOOKS	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 NO TEBOOKS 1 MESADIGITADORA 1 PLO TIER 1 MÁQ. FOTOG. 3 LEITORESÓTICOS	206	SIM	103	J.NOQUEIRA	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).”

As ocorrências tidas por irregulares estão descritas, especialmente, nos seguintes documentos:

a) Relatório de Auditoria Interna da Funasa, de 21.8.1998 (peça 1, pp. 7, 17/21, 23 e 27/9), conforme excerto a seguir:

“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 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. 33/7].

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 *data show* 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 se constatou nos comprovantes abaixo, todos atestados pelo servidor Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática, irmão do proprietário da Agaform, Senhor Antônio 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' [peça 1, pp. 163/9]. 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 com o 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 [peça 3, p. 118], 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) [peça 3, p. 118], a regional vem pagando à Agaform, para a manutenção em 152 equipamentos, uma média mensal de R\$ 25.305,48.

(...)



Subitem 2.07.06 – Justificativas apresentadas: ‘Do nosso ponto de vista esta Comissão [CPL] 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. 33/7], 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 [peça 1, p. 43], somente assumiu definitivamente a CPL em 7.7.1997, pois, no período compreendido entre 11 de maio e 5 de julho de 1997, fazia parte como membro integrante de uma Comissão de Processo Disciplinar no D. S. [Distrito Sanitário] 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.”

b) Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar, de 17.10.2003 (peça 5, pp. 4, 86, 92/8, 108, 118/20, 144, 158/60, 174, 188/9, 202/4 e 226):

“[defesa do sr. José Francisco Santos Sousa] 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 Chefê 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 [Coordenação Regional da Funasa no Maranhão], 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 [peça 3, p. 118], 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 [v.g., peça 3, pp. 252/84]. 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 omissa 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.

(...)

- A Comissão discorda integralmente das alegações da defesa [do sr. Luís Roberto da Costa Pereira], 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’.

(...)

- A Comissão acata, em parte, as alegativas da defesa [do sr. Raimundo Nonato Machado Filho], 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 perpetrar as falhas geradas por outros, alhures.”

c) Termo de Indiciamento referente ao Processo Administrativo Disciplinar (peça 3, pp. 212/48):

RESPONSÁVEL (IS)	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 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 do 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 o pedido de serviços (PBS) sem proceder à competente pesquisa de preços, sem colocar neste o valor estimativo global e incluiu no referido pedido



RESPONSÁVEL (IS)	CONDUTA
	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.

d) Parecer 719/PGF/Funasa/2003, de 24.11.2003 (peça 5, pp. 232/48), e Despachos 3085/PGF/Funasa/2003 e 3176/PGF/PGF/Funasa/2003 (peça 5, pp. 250/2);

e) Despachos 1199/PGF/Funasa/2004 e 1202/PGF/Funasa/GAB/2004 (peça 5, pp. 302/6);

f) Parecer/MS/Conjur/Cogejur/Codepro/JWA 217/2006, de 6.2.2006, no qual a AGU reforçou a tese acerca da existência de superfaturamento (peça 6, pp. 4, 66, 90/2 e 158/60):

“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. 33/7] 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) [peça 3, p. 120], 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.

(...)

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 destacadas, 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 [sr. José Francisco Santos Sousa], 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.

(...)

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, urna 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.”

g) juízo de julgamento do processo administrativo disciplinar, proferido pelo Ex.mo Sr. Ministro da Saúde, em 9.2.2006 (peça 6, pp. 242/64);

h) Relatório Final da Comissão de Tomada de Contas Especial, de 11.9.2009 (peça 8, pp. 384/92), e “Demonstrativo do valor a ser ressarcido”, anexo às notificações promovidas pela CTCE, em março de 2009 (v.g., peça 6, pp. 330/41 e 357/9):

NOTA FISCAL	QUANTIDADE EQUIP.	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.”

i) Relatório de Auditoria SFC/CGU/PR 232591/2010, de 10.9.2010, detalhou os fatos geradores da presunção de dano, a saber (peça 8, pp. 422/9):

I) serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos, no valor de **R\$ 429,08**;

II) pagamento por conserto de equipamentos que se encontravam cedidos à Secretaria Estadual de Saúde, no valor de **R\$ 2.283,60**;

III) pagamento de despesas de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática com preços superfaturados, no valor de **R\$ 189.819,67**.

Nome	Cargo / Função	Valores dos Danos Apurados	Valor Atualizado
Márcio Antônio Pinto de Almeida CPF: 039.026.843-72 Siape: 0471236 (Aposentado)	Coordenador Regional Core/MA	R\$ 429,08	R\$ 856.424,46
		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



Nome	Cargo / Função	Valores dos Danos Apurados	Valor Atualizado
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

No âmbito desta Corte, de plano, a Secex/MA propôs ao Tribunal, em pareceres uniformes, 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, e 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.”

Dissentindo, o Ministério Público manifestou-se, em intervenção anterior no presente feito (peça 12), no sentido de que fossem 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, peça 8, p. 426).

Vossa Excelência acompanhou o posicionamento do Ministério Público (peça 13) e a unidade técnica promoveu as citações, nos termos a seguir, em suma:

RESPONSÁVEL(IS)	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
Márcio Antônio Pinto de Almeida, Coordenador Regional (peças 23 e 40); José Francisco Santos Sousa, Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração (peças 21 e 27); Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática (peças 14, p. 3; 17, p. 3; 22 e 41);	Serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos (peça 6, pp. 334/5)	429,08	13.1.1998
Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática (peças 14, p. 3; 17, p. 3; 22 e 41).	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 (peças 23 e 40);	Pagamento de despesas de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos	20.632,83	13.1.1998
		23.603,58	23.1.1998



RESPONSÁVEL(IS)	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
José Francisco Santos Sousa, Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração (peças 21 e 27); Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática (peças 14, p. 3; 17, p. 3; 22 e 41); Raimundo Nonato Machado Filho, Presidente da CPL (peças 25 a 29); Ione Serra Maia (peças 20, 32, 44, 53 e 57), Maria Francilene Rodrigues de Moura (peças 24, 33, 49, 54 e 65) e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (peças 19 e 30), membros da CPL; empresa Agaform Comércio e Representações Ltda. (peças 14, p. 8; 17, p. 8; 18; 28; 48; 52; 55/6; 59; 60/1 e 63/4)	de informática com preços superfaturados (peça 6, pp. 343/9)	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

Aduziram alegações de defesa: Raimundo Nonato Machado Filho (peças 38 e 66), José Francisco Santos Sousa (peça 39), Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (peças 42 e 43), Márcio Antônio Pinto de Almeida (peça 45) e Ione Serra Maia (peças 46, 47 e 58).

Após o exame dos elementos trazidos ao feito, a unidade técnica opina, em uníssono, no seguinte sentido (peças 67 a 69 – grifos do original):

“132.1. considerar o **Sr. Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30)**, a **Sra. Maria Francilene Rodrigues de Moura (CPF: 272.634.523-91)** e a empresa **Agaform Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 63.435.531/0001-27)** revéis, de acordo com o § 3º, inciso IV, do art. 12, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

132.2. julgar irregulares as contas de **Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30)**, r [e] de **Maria Francilene Rodrigues de Moura (CPF: 272.634.523-91)**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III, e art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-los em **débito solidário**, ao pagamento das quantias abaixo enumeradas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida **aos cofres do Tesouro Nacional**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em virtude das ocorrências abaixo enumeradas:

RESPONSÁVEL	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
Luís Roberto da Costa Pereira (CPF:	Pagamento por conserto de	2.283,60	2.3.1998



RESPONSÁVEL	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
044.873.203-30), Chefe do Serviço de Informática.	equipamentos que se encontravam cedidos à Secretaria Estadual de Saúde (peça 6, pp. 373/5)		
Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30), Chefe do Serviço de Informática, e Márcio Antônio Pinto de Almeida (CPF: 039.026.843-72), Coordenador Regional	Serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos (peça 6, pp. 334/5)	429,08	13.1.1998
Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30), Márcio Antônio Pinto de Almeida (CPF: 039.026.843-72), Coordenador Regional; José Francisco Santos Sousa (CPF: 032.230.863-15), Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração; Raimundo Nonato Machado Filho (CPF: 035.189.573-68), Presidente da CPL; Ione Serra Maia (CPF: 063.018.193-49), Maria Francilene Rodrigues de Moura (CPF: 272.634.523-91) e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (CPF: 075.084.923-15), membros da CPL; e empresa Agiform Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 63.435.531/0001)	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

132.3. aplicar, individualmente, a multa ao Sr. **Luís Roberto da Costa Pereira** (CPF: 044.873.203-30), à Sra. **Maria Francilene Rodrigues de Moura** (CPF: 272.634.523-91) e à empresa **Agiform Comércio e Representações Ltda.** CNPJ 63.435.531/0001-27) prevista no art. 19, *caput*, e art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

132.4. acatar parcialmente as alegações de defesa do Sr. **José Francisco Santos Sousa** (CPF 032.230.863-15), nos termos do art. 202, inciso IV, § 3º, e julgar irregulares as suas contas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alíneas 'c', da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III, e art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-los em **débito solidário** ao pagamento das quantias abaixo enumeradas, com a fixação do



prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida **aos cofres do Tesouro Nacional**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em virtude das ocorrências enumeradas na tabela abaixo:

RESPONSÁVEL	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
José Francisco Santos Sousa (CPF: 032.230.863-15) , Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração; Márcio Antônio Pinto de Almeida (CPF: 039.026.843-72) , Coordenador Regional; Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30) , Chefe do Serviço de Informática; Raimundo Nonato Machado Filho (CPF: 035.189.573-68) , Presidente da CPL; Ione Serra Maia (CPF: 063.018.193-49) , Maria Francilene Rodrigues de Moura (CPF: 272.634.523-91) e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (CPF: 075.084.923-15) , membros da CPL; e empresa Agiform Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 63.435.531/0001-27)	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

132.5. não acatar as alegações de defesa dos Srs. **Márcio Antônio Pinto de Almeida (CPF 039.026.843-72)**, **Raimundo Nonato Machado Filho (CPF 035.189.573-68)**, e das Sr^{as}. **Ione Serra Maia (CPF 063.018.193-49)** e **Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (CPF 075.084.923-15)**, nos termos do art. 202, inciso IV, § 3º, e julgar irregulares as suas contas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alíneas 'c', da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III, e art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-los em **débito solidário** ao pagamento das quantias abaixo enumeradas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida **aos cofres do Tesouro Nacional**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em virtude das ocorrências enumeradas na tabela abaixo:



RESPONSÁVEL	IRREGULARIDADE	VALOR (R\$)	DATA
Márcio Antônio Pinto de Almeida (CPF: 039.026.843-72), Coordenador Regional, e Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30), Chefe do Serviço de Informática.	Serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos (peça 6, pp. 334/5)	429,08	13.1.1998
Márcio Antônio Pinto de Almeida (CPF: 039.026.843-72), Coordenador Regional; José Francisco Santos Sousa (CPF: 032.230.863-15), Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração; Luís Roberto da Costa Pereira (CPF: 044.873.203-30), Chefe do Serviço de Informática; Raimundo Nonato Machado Filho (CPF: 035.189.573-68), Presidente da CPL; Ione Serra Maia (CPF: 063.018.193-49), Maria Francilene Rodrigues de Moura (CPF: 272.634.523-91) e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (CPF: 075.084.923-15), membros da CPL; e empresa Agaform Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 63.435.531/0001-27)	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

132.6. aplicar, individualmente, a multa aos Srs. **Márcio Antônio Pinto de Almeida** (CPF 039.026.843-72), **José Francisco Santos Sousa** (CPF 032.230.863-15), **Raimundo Nonato Machado Filho** (CPF 035.189.573-68) e às Sr^{as}. **Ione Serra Maia** (CPF 063.018.193-49) e **Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa** (CPF 075.084.923-15), prevista no art. 19, *caput*, e art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

132.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

132.8. autorizar, caso solicitado, o parcelamento da dívida, na forma do art. 217 do Regimento Interno;

132.9. remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU;

132.10. dar ciência aos responsáveis da deliberação que vier a ser proferida.”



A unidade técnica sustenta sua proposta nos argumentos a seguir, em suma (peça 67):

a) os responsáveis Agaform Comércio Representações Ltda., Luís Roberto da Costa Pereira e Maria Francilene Rodrigues Moura, embora efetivamente citados, permaneceram silentes, não se manifestando nos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo (artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992);

a.1) o sr. Márcio Antônio Pinto de Almeida, responsável solidário, apresentou argumentos de caráter exclusivamente pessoal, não sendo possível o aproveitamento de sua defesa em benefício dos demais responsáveis (artigo 161 do RI/TCU);

a.2) nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Desta forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada;

a.3) inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo, proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas;

a.4) no tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis (artigo 202, § 2º, do Regimento Interno/TCU), em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo citado;

b) com relação aos pagamentos superfaturados autorizados pelo sr. Márcio Antônio Pinto de Almeida, na condição de ordenador de despesas da autarquia [fundação] federal, não há o que se contestar, ainda que embasados por pareceres técnicos e jurídicos. Estes têm o condão de orientar o gestor por ocasião de sua decisão, não vinculando sua atividade decisória. No caso em apreço, as diferenças de preços do contrato e do mercado, que geraram superfaturamento, eram muito grandes, conforme demonstrado nos autos, para passarem despercebidas por aquele que estava à frente da administração da entidade;

b.1) a alegação do sr. Márcio Almeida de que as contas devem ser consideradas ilíquidas não merece guarida, pelas razões expostas no parecer do MPTCU à peça 12, p. 19:

“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).”

b.2) o MP/TCU concluiu que não se pode dizer, ante os acontecimentos acima expostos, que o responsável foi surpreendido com o chamamento deste Tribunal. Que houve tempo hábil, na fase interna desta TCE, para produzir todas as provas necessárias à sua defesa e que, se não o fez, não pode agora se beneficiar de sua própria inércia, sob a alegação de longo tempo decorrido;

c) o sr. José Francisco Santos Sousa, ex-Coordenador Regional substituto da Funasa no Maranhão, assevera, em relação à irregularidade que trata dos 17 equipamentos de informática que foram consertados sem necessidade, que nenhum serviço foi realizado sem a devida solicitação do setor competente (setor de informática). A firma que não tinha ingerência sobre as solicitações de serviços e que o processo de prestação de serviços de informática tramitava, primeiramente, nos setores técnico e jurídico, que emitiam pareceres favoráveis quanto à necessidade dos serviços e à legalidade da contratação (peça 39);

c.1) essas alegações de defesa merecem guarida, visto que seria quase impossível o responsável, na qualidade de ordenador de despesa, distante “*desta área técnica específica*”, prever a indispensabilidade dos consertos dos 17 equipamentos de informática mencionados, haja vista que a capacidade para atestar este mister era do setor de informática. Com isto, acatam-se parcialmente as alegações de defesa dos responsáveis;

d) contudo, no tocante ao superfaturamento de despesas com a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de informática pertencentes ao acervo da Coordenação da Funasa/MA, não deve ser acolhida a seguinte alegação do sr. José Francisco Santos Sousa:

“O superfaturamento deve ser embasado não só pela comparação com eventual preço de mercado, mas deve observar o deslocamento das equipes de profissionais para atender as unidades distantes da capital cerca de mais de 500 km, como no caso da cidade de São João dos Patos/MA, Imperatriz/MA, Pedreiras/MA, Barra do Corda/MA, Caxias/MA etc. Assim, os preços cobrados pelos serviços necessariamente incluíam deslocamento, estadia e reposição de peças, o que onerava os serviços quando comparados os preços com os serviços prestado na capital e cidades limítrofes, conforme comprovado nos depoimentos e documentos que instruíram o PAD 25100.025.066/222003-66”.

d.1) os preços praticados no referido contrato, segundo auditoria da Funasa, que à época comparou estes com os preços praticados na Presidência daquela entidade, é 1.749,36% maior. A referida auditoria destaca ainda 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*”;

d.2) dessa forma, ante a vultosa diferença, para maior, entre serviços da regional e da Presidência, ainda que o contrato abrangesse, além de São Luís, outras cidades do interior do estado, onerando adicionalmente o referido ajuste, não justifica, de forma alguma, tamanha discrepância entre os valores, configurando assim o superfaturamento;

e) quanto aos argumentos do sr. Raimundo Nonato Machado Filho e das sr.^{as} Ione Serra Maia e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa, respectivamente, presidente e membros, à época, da comissão de licitação da Funasa:



e.1) de fato, o TCU entende que é mister o esgotamento das medidas administrativas internas para instauração de TCE sob sua responsabilidade. Tal entendimento está materializado na mais recente norma acerca das tomadas de contas especiais (IN/TCU 71/2012);

e.2) contudo, no caso concreto, originada de um processo administrativo disciplinar – PAD, que teve pronunciamento conclusivo, a tomada de contas especial em apreço, por meio de comissão instituída, notificou todos os responsáveis para o recolhimento dos débitos sem que se lograsse êxito (a partir da peça 6, p. 330). Encaminhada posteriormente ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo para emissão de relatório, certificado e pronunciamento, a Controladoria-Geral da União, órgão encarregado também desta pré-análise, admitiu o exaurimento das medidas administrativas internas adotadas pela Funasa/MA e encaminhou o processo a este Tribunal de Contas (peça 8, pp. 422/30);

e.3) não houve violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, precisamente no tocante aos valores que compõem o dano ao erário, que, na visão do defendente, não tiveram demonstrados os critérios de cálculo de maneira clara. A apuração foi realizada tomando-se como paradigma valores reais de uma contratação com o mesmo objeto da Presidência da Funasa, com valores muito abaixo dos contratados pela Funasa/MA. O Relatório Final da CTCE, de 10.9.2009, realmente 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 (peça 8, pp. 422/9);

e.4) o débito oriundo desta tomada de contas especial não foi constituído por mera conjectura. Teve como parâmetro o superfaturamento do contrato de prestação de serviços de informática, claramente demonstrado pela auditoria da Funasa e corroborado pela Comissão de Tomada de Contas Especial;

e.5) o Acórdão 1.235/2004 – Plenário, confirmado pelos Acórdãos 678/2006 e 1.862/2006, em sede recursal, caracteriza com aprumo a responsabilidade de membros da comissão de licitação no tocante a superfaturamento:

“4.3.1. Um dos principais procedimentos a ser adotado por uma comissão de licitação, em especial nas licitações do tipo menor preço, deve ser a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), de forma a evitar que eventual conluio entre licitantes para majorar artificialmente os preços ofertados possa passar despercebido pela comissão julgadora do certame e, conseqüentemente, trazer prejuízos ao erário.

4.3.2. Para tal, deve o processo licitatório ser precedido de pesquisa de preço de mercado para que possa ser utilizada, não só nessa verificação da conformidade do preço ofertado com o de mercado durante o julgamento da licitação, como também para servir de parâmetro de estimativa do custo da aquisição do bem ou contratação do serviço.

4.3.3. Assim, como os integrantes da comissão de licitação e o Prefeito à época inobservaram essa obrigação legal de confrontação dos preços de mercado com os preços ofertados, não há como acolher as alegações acima.

4.3.5. A legislação é bastante clara quanto à responsabilidade solidária dos membros da comissão de licitação, conforme estabelecido no art. 51, § 3º, da Lei 8.666/93. Assim, não há qualquer fundamento na alegação de que a responsabilidade por todos os atos da licitação seria exclusivamente da autoridade superior que homologou o procedimento. Isso seria considerar inócua o dispositivo legal citado.

4.3.6. A jurisprudência no âmbito deste Tribunal também é pacífica quanto à responsabilidade solidária dos membros da comissão de licitação quando ficar caracterizado dano ao Erário decorrente de irregularidade nas fases de habilitação e julgamento das propostas. (...)



4.3.7. Assim, considerando que competia à comissão de licitação examinar a conformidade das propostas apresentadas pelos licitantes com o preço corrente no mercado, não há como aceitar os argumentos oferecidos pelos membros da Comissão (...)”

e.6) os Acórdãos 519/1999 – 2ª Câmara, 447/2001, 322/2003, 693/2005 e 1.907/2005, todas da 1ª Câmara; 57/2003, 58/2005, 1.184/2007, 1.185/2007, 2.407/2010 e 400/2011 (mantido pelo 963/2011), todos do Plenário, tratam de deliberações no mesmo sentido. Portanto, não se pode individualizar o débito pelo grau de participação dos responsáveis, visto que, conforme a jurisprudência deste Tribunal, há de se responsabilizar os membros de comissão de licitação de forma solidária, já que todos, em tese, concorreram para o superfaturamento;

e.7) os responsáveis argumentam, basilamente, que deveriam figurar no polo passivo desta tomada de contas outros agentes que não estão configurados como responsáveis. Todavia, em nome do princípio da economia processual, não cabe agora, que todos os responsáveis foram devidamente citados e o processo está em condições de ser instruído no mérito, fazer conjecturas acerca da inclusão de novos responsáveis;

e.8) quanto à tese da prescrição e ao princípio da segurança jurídica, reproduz-se o texto do membro de Ministério Público junto ao TCU (peça 12, pp. 19/20), que expõe a inviabilidade do argumento dos defendentes:

“(...) 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 subjogou 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.”

e.9) os responsáveis arrimam suas argumentações no fato de não terem o preparo necessário para compor a referida comissão e que também teriam que possuir conhecimentos especializados em informática para, assim, poderem conduzir o certame a contento. Sustentam também que, ainda que fossem considerados culpados pelas ocorrências exaustivamente descritas nesse processo, não seria cabível a exigência de reposição ao erário, em respeito ao princípio da razoabilidade, tendo em vista que o débito imputado aos responsáveis supera, em muito, sua remuneração mensal;

e.10) necessário, uma vez mais, citar trechos do Acórdão 1.235/2004 – Plenário, ratificado pelos Acórdãos 678/2006 e 1.862/2006, para embasar o entendimento acerca da questão (grifos da instrução):

“(…) 4.3.7 Assim, considerando que competia à comissão de licitação examinar a conformidade das propostas apresentadas pelos licitantes com o preço corrente no mercado, não há como aceitar os argumentos oferecidos pelos membros da Comissão. **Ressalte-se que, para evitar o superfaturamento apurado, não se exigia dos membros da comissão nenhum conhecimento técnico profundo, bastando para tanto que tivessem efetuado pesquisas de preço dos produtos no mercado.** De posse desses preços de referência e com a constatação de que os preços ofertados pelos licitantes eram superiores aos pesquisados, deveria a Comissão ter desclassificado todas as propostas apresentadas, nos termos do art. 48, II, e § 3º, da Lei n.º 8.666/93. Se assim não procederam, agiram com negligência (falta de precaução), o que implica conduta culposa. (…)”



e.11) o fato de os membros da comissão não possuírem treinamento especializado não exime a responsabilidade ora imputada. No caso, os preços apresentados pela empresa Agaform eram tão expressivamente elevados que não seria difícil a servidores médios detectar o sobrepreço da proposta;

e.12) os responsáveis afirmam que estariam contra a sua vontade participando da comissão de licitação e que, por este motivo, toda a responsabilidade pelas ocorrências causadoras do superfaturamento recairia sobre a administração da Funasa/MA, que insistiu em mantê-los na função. Ocorre que a Administração tem o poder-dever de escolher seus servidores para desempenhar qualquer tarefa administrativa, desde que esteja previsto no seu rol de atribuições funcionais e que não sejam oriundas de ordens manifestamente ilegais. No caso em apreço, não parece que os excludentes mencionados estivessem presentes. Portanto, os defendentes tinham o dever de participar da comissão e realizar suas tarefas da melhor forma possível;

e.13) o fato de os responsáveis perceberem mensalmente, a título remuneratório, um valor muito menor que o débito a eles imputado não descaracteriza as ocorrências geradoras do dano, nem desonera os defendentes de recolherem a quantia devida;

e.14) as datas de incidência dos juros de mora foram devidamente alocadas, levando-se em conta a efetiva data de pagamento das notas fiscais superfaturadas;

e.15) não se pode transformar uma obrigação de reparar um dano ao erário, legalmente caracterizado, em multa, por ser procedimento contrário às normas que tratam da matéria.

II

O Ministério Público acompanha, em parte, as conclusões da unidade técnica, por entender que, no essencial, as defesas não devem ser acolhidas, cabendo responsabilizar, individual ou solidariamente, conforme as respectivas responsabilidades, os srs. Márcio Antônio Pinto de Almeida (então Coordenador Regional e ordenador de despesas), José Francisco Santos Sousa (Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração), Luís Roberto da Costa Pereira (ex-Chefe do Serviço de Informática) e Raimundo Nonato Machado Filho, Ione Serra Maia, Maria Francilene Rodrigues de Moura e Francisca Tereza Corrêa de Sousa Costa, respectivamente, Presidente e membros da CPL, à época.

Rememorando os fatos, esta tomada de contas especial foi instaurada em virtude de superfaturamento e de outras possíveis irregularidades no âmbito do contrato firmado entre a Coordenação Regional da Funasa no Maranhão e a empresa Agaform, 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 (proposta da Agaform à peça 1, pp. 163/9, e contrato à peça 2, pp. 4/20).

O débito no montante de **R\$ 2.283,60** (data de origem 2.3.1998), alusivo ao “pagamento por conserto de equipamentos que se encontravam cedidos à Secretaria Estadual de Saúde” (peça 6, pp. 373/5), foi objeto da citação individual do sr. Luís Roberto da Costa Pereira, então Chefe do Serviço de Informática, que permaneceu revel (peças 14, p. 3; 17, p. 3; 22 e 41).

De acordo com o Relatório de Auditoria Interna da Funasa, de 21.8.1998, a Nota Fiscal 299, no valor de R\$ 2.283,60, 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”* (peças 1, pp. 19/21 e 77, e 3, p. 208).

O Relatório Final da CPAD, de 17.10.2003, por sua vez, 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, fls. 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.”

Perante a Funasa, o sr. Luís Roberto aduziu defesa, em 2004, em duas oportunidades, mas não teve acolhida. Na 1ª manifestação, arguiu apenas a prescrição da pretensão punitiva por parte da Administração Pública (peça 5, pp. 266/74). Na 2ª, argumentou o seguinte (peça 5, pp. 340/50):

“a. No tocante à inclusão de equipamentos instalados na Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Maranhão e no Ministério da Saúde no quantitativo de Pedido de Bens e Serviços, deve-se ao fato de o ora Requerente cumprir uma política de cooperação ainda hoje existente entre as Administrações Públicas Federal e Estadual na época. Isso se deve ao fato de que ora o próprio Regimento Interno da antiga FNS, órgão ao qual o Requerente fazia parte, menciona como atribuições dos servidores do Serviço de Informática (art. 8º): ‘II - apoiar e assessorar as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde na implantação dos *softwares* desenvolvidos pela Datasus, visando à operacionalização do Sistema Nacional de Informação de Saúde’, e ‘VIII - coordenar, orientar e estimular a coleta de dados e informações, junto ao Estado e Município, visando à obtenção de um Sistema de Informação em Saúde permanentemente atualizado’. Ainda existem hoje, na Administração Pública Federal, apoio e suporte aos equipamentos de informática dos Estados e Municípios, visando à implantação e ao aperfeiçoamento do banco de dados do SUS. Era uma prática comum, fazendo, dessa forma, parte da moral administrativa (não sendo, portanto, ilegal) a prestação de serviços de informática para outros membros do Estado Federado, conforme pode ser analisado pelas defesas constantes nos autos;”

Nesse particular, entende o Ministério Público que os elementos integrantes do presente feito justificam a condenação em débito do sr. Luís Roberto da Costa Pereira, então Chefe do Serviço de Informática, pelo montante de R\$ 2.283,60, considerando que, consoante informado no Relatório Final da CPAD (peça 5, pp. 122/4), que goza de presunção de legitimidade e de veracidade, os equipamentos instalados na SES/MA “*não passaram por uma manutenção sistemática bimestral, ou seja, só sofreram manutenção preventiva uma única vez, como se verifica nos relatórios de novembro/1997, fls. 1276 a 1287, cuja fatura só foi apresentada em fevereiro/1998*”.



A citação solidária pela importância de **R\$ 429,08** (data de origem: 13.1.1998) decorreu de “serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos” (peça 6, pp. 334/5) e foram chamados a se defender os srs. Márcio Antônio Pinto de Almeida, Coordenador Regional (peça 23), José Francisco Santos Sousa, Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração (peça 21), e Luís Roberto da Costa Pereira, Chefe do Serviço de Informática (peça 22).

Sobre essa ocorrência, veja-se excerto do Relatório Final da CPAD, que aponta a irregularidade, resume os argumentos de defesa dos srs. Márcio Antônio, José Francisco e Luís Roberto e expõe as conclusões da aludida comissão (peça 5, pp. 42/4, 76/8, 104/6, 108 e 124/6):

“b) que, enquanto Coordenador Regional, não questionou a excessiva demanda de substituição de peças de informática feita pela contratada, fls. 1.015, 1.02, 1.029, 1.035, 1.134, 1.137, 1.179, 1.190, 1.191, 1.193 1.194, 1.202, 1.204, 1.205, 1.233, 1.238, 1.239, e mais, sem emissão de laudo explicativo para as substituições, e sem que as correções fossem solicitadas pelos usuários dos equipamentos, como dispõe o item 5.2 da Cláusula Quinta do contrato, fls. 388, gerando prejuízo para o erário, uma vez que as substituições, além de não se caracterizarem necessárias, há notícias nos autos de que a contratada provocou danos em alguns equipamentos, fls. 2.513 a 2.517, ordenando, ainda, a despesa, fls. 2.678, 980B00706, fls. 2.634, Nota Fiscal 428, de 03.02.98.

(...)

Quanto às letras ‘b’ e ‘c’, fls. 3051/3052, ‘que não questionou a excessiva demanda de substituição de peças de informática, sem emissão de laudo explicativo e sem que as substituições fossem derivadas de solicitações dos usuários, como dispõe o item 5.2 da Cláusula Quinta do contrato, sem caracterização da necessidade dessas substituições, além de notícias nos autos que a contratada provocou danos em equipamentos, gerando prejuízo ao erário’, a defesa alega que a contratada apresentava Relatórios de Atendimento ao Cliente - RAC, que eram atestados pelos usuários, acompanhados da fatura que, após conferida pelo setor de material, era atestada por técnico do Seinf, oriundo do Dataprev, depois ia para o material, contabilidade, SEADM e finalmente para o Coordenador Regional. Argumenta que não consta no processo, nos RACs ou nos despachos demonstração de que as substituições eram ‘desnecessárias’ ou ‘excessivas’, que levasse o defendente a adotar providências, daí alegar improcedente a acusação.

(...)

- A Comissão não acata as alegações da defesa de que a contratada apresentava Relatórios de Atendimento ao Cliente - RAC, pois tais relatórios não foram localizados pela Comissão e a defesa não os apresentou. O que existem são Relatórios de Assistência Técnica Preventiva, a partir das folhas 802 a 1948 dos autos. Esses relatórios constantes dos autos dizem respeito à manutenção preventiva e acompanhavam as notas fiscais, quando para liquidação, atesto e pagamento. As sugestões de substituição de peças eram, inadequadamente e de forma excessiva e sem justificativa, inseridas nos Relatórios de Assistência Técnica Preventiva. Concebe-se que a substituição de peças se justifica quando o equipamento apresenta algum defeito, e para isso o usuário teria de solicitar o serviço, jamais ser transformada em prática sistemática e exagerada, a exemplo do que se constata nos relatórios em comento, visualizada com mais clareza nos quadros que a Comissão elaborou, fls. 2.807 a 2.810 dos autos. Ao gestor da CORE-MA, ora indiciado, a Comissão imputou não haver sequer questionado essas substituições, que oneravam a Administração, sem qualquer comprovação da efetiva necessidade, pois somente a contratada se manifestava nos relatórios, com o agravante da contratada também fornecer peças de informática.



(...)

Quanto à letra ‘g’, ‘que acatou, sem questionamento, a excessiva demanda de substituição de peças de informática feita pela contratada, sem emissão de laudo explicativo para as substituições, e sem que as correções fossem solicitadas pelos usuários dos equipamentos, como dispõe o item 5.2 da Cláusula Quinta do contrato, gerando prejuízo para o erário, uma vez que essas substituições não se caracterizaram necessárias, há notícias nos autos de que a contratada provocou danos em alguns equipamentos, fls. 388, 2513 a 2517, 1015, 1022, 1029, 1035, 1134, 1137, 1179, 1190, 1193, 1194, 1202, 1204, 1205, 1233, 1238, 1239’, a defesa ratifica as razões da letra anterior para aduzir que a ‘responsabilidade imediata para acompanhar e fiscalizar a prestação de serviços, viabilizar denúncias e reclamações pertinentes cabia aos setores onde os serviços eram prestados e mediamente ao Chefe do Seinf, que detinha qualificação técnica para tal, concluindo que ao defendente não cabia tal responsabilidade’.

- A Comissão acata em parte as alegações da defesa pois o Chefe do Seinf era quem deveria fiscalizar e avaliar a real necessidade dessas substituições de peças de informática, pois era atividade pertinente à sua área. Todavia, cabia ao Chefe do SEADM, enquanto Administrador da CORE-MA e Substituto do Coordenador Regional, portanto, eventual Ordenador de Despesa, questionar essas sugestões de substituição de peças que, inadequadamente e de forma excessiva e sem justificativa, eram inseridas nos Relatórios de Assistência Técnica Preventiva. Concebe-se que a substituição de peças de informática se justifica quando o equipamento apresenta algum defeito, e, para isso, o usuário teria de solicitar o serviço, jamais ser transformada em prática sistemática e exagerada, a exemplo do que se constata nos relatórios em comento, visualizada com mais clareza nos quadros que a Comissão elaborou, fls. 2.807 a 2.810 dos autos. Ao defendente a Comissão imputou somente a responsabilidade que era de sua competência, qual seja, a de velar e zelar pelo dinheiro público, para evitar gastos excessivos e desnecessários. Uma das maneiras seria ter questionado essas substituições, procurando saber, junto aos setores, se havia sido solicitado algum serviço corretivo ou reclamação das condições dos equipamentos que justificasse essas substituições. Porém, constatou-se que não havia comprovação da efetiva necessidade e somente a contratada se manifestava nos mencionados relatórios, com o agravante da contratada também fornecer peças de informática.

(...)

Quanto à acusação da letra ‘f’, (...) argumenta a defesa que a substituição de peças era devidamente solicitada, arguindo, ainda, que a expressão ‘há notícias nos autos de que a contratada provocou danos em alguns equipamentos’ é um ‘impropério que não guarda seriedade’, apropriando-se, como prova de sua tese, os documentos citados no item ‘f’, alegando que tais documentos não foram dirigidos diretamente ao indiciado, e, por conta disso, as acusações são desmerecidas.

- A Comissão refuta as alegações da defesa, pois provado está nos autos que a contratada não emitia laudo explicativo para as substituições de peças de informática, fazendo isso no próprio relatório de manutenção preventiva e corretiva, como se pode verificar nos quadros elaborados pela Comissão, fls. 2807 a 2810, onde constam as folhas dos relatórios com as indicações de substituições.

Pelo interrogatório do Senhor Luís Roberto da Costa Pereira, constata-se que a Comissão não faltou com a verdade quando constatou que não foram emitidos os laudos explicativos para as substituições de peças de informática, como se pode verificar:

‘QUE, quando a AGAFORM encontrava necessidade de correção do equipamento sugerindo a devida substituição de peças, ela fazia constar a ocorrência no próprio relatório



e não emitia laudo técnico justificando e propondo orçamento; QUE não sabe se a AGAFORM, quando tinha de fazer a correção de um equipamento de informática e quando aquele conserto era mais complexo, havendo necessidade da retirada do equipamento da Fundação para o laboratório da AGAFORM, não sabe se a AGAFORM emitia um laudo técnico justificando a necessidade dos serviços, até porque no contrato diz que os relatórios com as correções deveriam ser entregues ao SEINF, e as correções feitas nas instalações da contratada ...;’ (Chefe do SEINF, Luís Roberto da Costa Pereira, fls. 2558 e 2559)

Quanto à expressão ‘há notícias nos autos de que a contratada provocou danos em alguns equipamentos’, não há qualquer impropério e a afirmativa guarda seriedade, uma vez que existem documentos nos autos, fls. 2513 a 2517, 2775 e 2779, que comprovam essas assertivas. Efetivamente, os documentos não foram dirigidos diretamente ao indiciado, todavia, se o indiciado houvesse supervisionado os serviços ou delegado essa competência à sua equipe, certamente poderia ter evitado as ocorrências constatadas.

Esse fato foi declarado pelo responsável pelo Setor de Contabilidade, no interrogatório, como se pode verificar:

‘QUE a primeira vez que o técnico da empresa AGAFORM foi ao Setor de Contabilidade para realizar os serviços de manutenção preventiva, acompanhado de um servidor do SEINF, abriu a CPU dos dois computadores e, após os serviços realizados, um dos computadores ficou danificado; QUE o interrogado não permitiu mais que os técnicos da empresa AGAFORM novamente abrissem as CPUs, então eles se limitavam a realizar os serviços de limpeza do disco, deletando os arquivos temporários, realizavam os SCAN DISC e, finalizando, davam um DEFI AG;’ (Responsável pelo Setor de Contabilidade, Ivanir Ritta de Lima, fls. 2510)

Isto posto, não podem prosperar as alegações da defesa, e fica mantida a acusação da letra ‘f.’”

Perante a fundação, o sr. Luís Roberto da Costa Pereira sustentou, genericamente (peça 5, pp. 348/50):

“b. Em relação à não fiscalização e acompanhamento da execução dos serviços prestados pela empresa Agaform – empresa que foi vencedora no processo licitatório -, existe um equívoco por parte da Procuradoria. Como ficou comprovado nos autos, o serviço era prestado - em síntese - da seguinte forma: os prestadores da empresa Agaform eram chamados pelos agentes públicos, funcionários da FNS, para fazer a manutenção geralmente corretiva dos equipamentos de informática. Uma vez solucionado o problema, era lido e atestado pelo responsável do setor que requisitou o serviço um documento emitido pelo prestador no qual eram discriminados: o problema encontrado, o próprio serviço prestado e eventual troca de peças. O ateste e a fiscalização na prestação dos serviços cabiam ao próprio funcionário responsável pelo setor. A função do Requerente, como Chefe do Setor de Serviço de informática, era primordialmente o zelo e a manutenção do sistema operacional e do banco de dados dos equipamentos. Em outros termos, o Requerente cuidava dos *softwares*, enquanto a manutenção dos *hardwares* cabia à prestadora dos serviços.

b.1. Mencione aqui o fato de não estar querendo dizer que só cabia ao Requerente, enquanto Chefe do Setor de Serviços de Informática, a gerência dos sistemas operacionais e de banco de dados, mas que essa era a sua função precípua. A ‘excessiva demanda’ mencionada pelo d. procurador, às fls. 3.805, item ‘c’, justifica-se pelo fato de que os



equipamentos utilizados pela FNS encontravam-se defasados (ainda se utilizava o armazenamento de dados em disquetes, fato que criava um enorme embaraço à operacionalização da sistema), mal utilizados pelos funcionários e em pequena quantidade. Isso pode ser comprovado pelo depoimento pessoal do Requerente constante nos autos. Ainda na operacionalização dos serviços prestados, a existência de equipamentos diversos com o mesmo número de patrimônio (acusação feita ao indiciado no item 'h' do relatório), vez que não ficou comprovado o dolo, cumprindo assim a indicação da Comissão Processante em seu Relatório Final.”

No âmbito desta Corte, apenas os srs. Márcio Antônio e José Francisco Santos Sousa apresentaram defesa. O primeiro não abordou diretamente a matéria (peça 45) e o segundo argumentou o seguinte (peça 39):

“Com relação às alegações de serviços realizados sem necessidade em 17 equipamentos, convém esclarecer que nenhum serviço era realizado sem a devida solicitação do setor competente, no caso, o setor de informática, conforme já comprovado documentalmente no PAD 25100.025.066/2003-66. Portanto, o defendente, como substituto eventual do Coordenador Regional, não tinha ingerência para se manifestar sobre solicitações de serviços, mesmo porque o processo tinha trâmite em setores técnicos e jurídicos, os quais emitiam pareceres favoráveis, tanto quanto à necessidade do serviço, quanto à legalidade da contratação dos mesmos.”

Os elementos integrantes do presente feito não permitem o afastamento do débito.

Na abalizada lição de Hely Lopes Meirelles, a fiscalização hierárquica (*in* “Direito Administrativo Brasileiro”, peça 5, p. 100):

“(…) É um poder-dever de chefia, e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional.

Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o rendimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia (...).”

Na linha do voto condutor do Acórdão 248/2010 – Plenário, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

“Em consonância com as lições doutrinárias citadas, esta Corte tem entendido que compete ao administrador público controlar de forma efetiva as atividades de seus subordinados. Nesse sentido, os seguintes trechos da Decisão 158/2001 - Plenário (TC-275.079/1997-0):

‘O administrador público deve sempre manter vivo o Princípio do Controle, previsto no artigo 13 do Decreto-lei 200/1967: O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos.’

O controle deve pressupor, dentro da posição doutrinária de Hely Lopes Meirelles, supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, dentro de uma faixa de policiamento dos subordinados. Descontrole não se coaduna com um perfeito funcionamento da administração pública.”



Nesse cenário, cabe aos dirigentes do setor público cobrar diuturnamente dos respectivos subordinados e dos fiscais dos contratos informações atualizadas sobre o bom andamento dos correspondentes setores e contratos.

Zelo, cautela e diligência, especialmente por parte dos dirigentes das unidades organizacionais e daqueles que ocupam cargos estratégicos, são imprescindíveis para inibir erros que possam ensejar burla à legislação e/ou prejuízos ao erário.

Assim como a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o planejamento, o controle é princípio fundamental da Administração Pública (artigo 6º do Decreto-lei 200/1967).

É da natureza própria da função de ordenador de despesas o poder-dever de verificar a regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos (v.g., Decisão 661/2002 – Plenário).

Conforme entendimento assente na jurisprudência predominante desta Casa:

a) *“o ato de ordenar despesas não é meramente formal. Cabe ao ordenador de despesas analisar se o processo contém todas as informações necessárias para autorizar a realização do pagamento”* (Acórdão 2.597/2013 – Plenário);

b) *“a afirmação de que apenas deram sequência a ato já previamente constituído não pode ser acolhida. O poder-dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor do contrato ao seu objeto. O exame da regularidade da despesa não se exaure na verificação da adequada formalização do processo. A demonstração da despesa realizada deve induzir à compreensão de que a observância das normas que regem a matéria proporcionou o máximo de benefício com o mínimo de dispêndio (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e DL 200/1967, arts. 90 e 93)”* (voto condutor da Decisão 661/2002 - Plenário, transcrito no voto que precede o Acórdão 918/2005 - 2ª Câmara);

c) *“(…) a função de ordenador de despesa, à luz das disposições do Decreto-lei 200/1967 e do Decreto 93.872/1986, não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, devendo exercer um verdadeiro controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública”* (Acórdão 985/2007 - Plenário);

d) *“a lei exige a assinatura nos documentos exatamente para delimitar responsabilidades. A participação de vários agentes na conformação do ato também é um método de controle, sendo que a assinatura é condição de eficácia e de vinculação de responsabilidade de seu autor”* (Acórdão 343/2007 - Plenário);

e) *“em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público”* (STF, MS 20.335/DF).

Nos termos da manifestação do Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 487/2008 – Plenário, a preservação do erário jamais pode ficar *“à mercê do conhecimento sobre a intenção (animus) do agente causador do dano, de modo que a culpa, por negligência ou imprudência, é suficiente para ensejar a reparação do dano”*.

Consoante entendimento adotado no Acórdão 454/2007 – Plenário:

“38. Os gestores públicos detêm a autoridade hierárquica, o dever legal, as condições técnicas e alternativas suficientes a secundá-los para não adotarem, cegamente, quaisquer ilações contidas em documentos que lhes são apresentados, ainda mais quando eivados de ilegalidades. Se assim não fosse, seria desprovida de sentido sua participação na cadeia decisória, a qual teria caráter meramente burocrático e figurativo. Ademais, na delegação de competência para a prática de atos administrativos transfere-se a execução, mas se mantém a responsabilidade pelo regular exercício dos referidos atos.”



No mesmo sentido, a manifestação do Ministro Walton no voto que precedeu o Acórdão 5.842/2010 – 1ª Câmara:

“Acerca da alegada inexperiência, arguida pelo querelante, aduzo às considerações da Serur o entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas acerca da culpa *in vigilando* atribuível aos responsáveis na aplicação dos recursos públicos, consubstanciado no voto condutor do Acórdão 1.190/2009-TCU-Plenário:

‘(...) Ainda que o ex-edil venha *a posteriori* invocar como eximente de culpabilidade o fato de não ter acompanhado diretamente a formalização e a execução do contrato, o então gestor municipal concorreu para o dano que lhe foi imputado por culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*.

Como se depreende dos fatos, o ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o esmerado cumprimento da lei.’

Aliás, nunca é demais lembrar que são fontes da responsabilidade civil a culpa e o risco. Culpa é a ausência de execução de dever que o agente podia e devia realizar. Pressupõe, portanto, dois elementos, o dever violado (elemento objetivo) e a imputabilidade do agente (elemento subjetivo). Toda a conduta contrária ao dever imposto pela legislação é culposa, em sentido amplo. A culpa se divide em dolo e culpa em sentido estrito. Quando há intenção de lesionar, torna-se dolosa, pois o agente quer a ação e o resultado, ao passo que, na culpa, ele quer a ação, mas não quer o resultado.”

No que se refere ao débito de **R\$ 189.819,67**, alusivo ao “pagamento de despesas de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática com preços superfaturados” (peças 5, pp. 322/4, e 6, pp. 343/9), o sr. José Francisco argumenta que a irregularidade não tem consistência, tendo em vista que (peça 39, p. 2):

“(…) no caso em questão, o superfaturamento deve ser embasado não só pela comparação com eventual preço de mercado, mas deve observar o deslocamento das equipes de profissionais para atender as unidades distantes da capital cerca de mais de 500 km, como no caso da cidade de São João dos Patos/MA, Imperatriz/MA, Pedreiras/MA, Barra do Corda/MA, Caxias/MA, etc., assim os preços cobrados pelos serviços necessariamente incluíam deslocamento, estadia e reposição de peças, o que onerava os serviços quando comparados os preços com os serviços prestados na capital e nas cidades limítrofes, conforme comprovado nos depoimentos e documentos que instruíram o PAD 25100.025.066/222003-66.”

A defesa não merece prosperar.

Consoante análise da CPAD no Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar, de 17.10.2003 (peça 5, pp. 4 e 92/8):

“(…) 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 constataram 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.

(...)

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.

(...)"

No mesmo sentido foi a manifestação da AGU, nos termos do Parecer/MS/Conjur/Cogejur/Codepro/JWA 217/2006 (peça 6, pp. 66 e 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 destacadas, 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.”

A teor do disposto no Acórdão 915/2014 – Plenário, a justificativa dos preços avençados é um elemento essencial da contratação, visto que a validade desta depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado. A pesquisa de mercado exigida no artigo 15, § 1º, da Lei 8.666/1993 é necessária à fixação de parâmetros para avaliar a cotação das propostas e deve servir de base para demonstrar a adequação dos preços aos praticados no mercado e no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública, conforme disposto nos artigos 15, inciso V, e 43, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos.

É esclarecedora a manifestação do Ministro Augusto Sherman sobre o tema (Acórdão 454/2014 – Plenário):

“14. Cabe ressaltar, ainda, no que tange ao argumento da empresa citada solidariamente, segundo o qual os preços de sua proposta estavam em consonância com o limite máximo do valor global fixado no orçamento elaborado por técnicos do Deracre, que, se por um lado o valor global máximo serve de parâmetro para apreciação das propostas da licitação, por outro, torna-se necessário, para que haja atendimento ao critério legal previsto no art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, que os preços praticados na licitação e no referido orçamento reflitam os preços praticados no mercado, sob pena de não isentar de responsabilidade por eventual sobrepreço ou superfaturamento tanto o agente público que pratica o ato irregular como o privado que dele se beneficia.

15. Ainda que o preço orçado pela administração esteja acima dos preços passíveis de serem praticados no mercado, têm as empresas liberdade para oferecerem propostas que sabem estar de acordo com os preços de mercado. Não devem as empresas tirar proveito de orçamentos superestimados, elaborados por órgãos públicos contratantes, haja vista incidir, no regime de contratação pública, regras próprias de Direito Público, mais rígidas, sujeitas à aferição de legalidade, legitimidade e economicidade por órgãos de controle interno ou externo da Administração Pública. Sem embargo, sua responsabilização solidária pelo dano resta sempre evidenciada quando, recebedora de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do dano, nos termos do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992. Logo, não há como acolher as alegações de defesa da empresa beneficiária dos pagamentos reputados superfaturados.”

Outro precedente relevante (Acórdão 2.984/2013 - Plenário):

“14. A Administração Pública tem sempre como objetivo a aproximação da estimativa de preços em uma licitação ao que se pratica efetivamente no mercado. Quando o orçado está abaixo do real, restringe-se a competitividade; quando está acima, pode contribuir para um prejuízo ao erário.

15. Desse modo, quando houver a possibilidade de que o grande volume de determinada compra permita a redução de valor unitário, isso deve ser pelo menos avaliado pelo Poder Público. No entanto, se porventura houver alguma circunstância – tecnicamente justificável – que obste esse proveito econômico, por certo, não será razoável condenar a conduta do gestor público que leve em conta essa conjuntura em suas decisões. Em outras palavras, não se exige que sempre se obtenha o desconto,



porém é indispensável que haja pesquisa com o intuito de alcançar esse objetivo. Ressalto também que o Sinapi deve ser sempre a referência de preço máximo a ser adotado, admitidas somente variações a menor. Pela importância dessa observação, entendo adequado acrescentá-la no item embargado.

16. A propósito do pedido alternativo da embargante de transformar a determinação em recomendação, concordo com a unidade especializada que não deve ser acolhido. A obrigatoriedade de verificação da compatibilidade dos preços com valores de mercado decorre de lei e se coaduna com o princípio da economicidade. Dessa forma, é apropriado que o TCU dê conhecimento, às unidades sob sua jurisdição, do seu entendimento sobre a matéria.”

Mais um julgado (Acórdão 2.796/2013 – Plenário):

“13. Concordo com a unidade técnica que restou ausente nos autos a devida motivação para a opção eleita pela autarquia estadual promotora da licitação, mas isso, por si só, não pode dar azo à conclusão de que o critério de julgamento adotado pela Amgesp contribuiu para a ocorrência de sobrepreço.

14. A unidade técnica chegou à conclusão da existência de sobrepreço tomando como parâmetro, exclusivamente, propostas ofertadas por outros licitantes, senão vejamos:

‘231. (...) Quando se consideram os preços dos itens registrados na fase de lances da ata do pregão, **a diferença entre as propostas da Aliança e da Fergbrás atinge quase R\$ 22 milhões, ou um sobrepreço de 59,25%**. Se fossem licitados itens ao invés de grupos, a diferença aumentaria para mais de R\$ 27 milhões. **Vê-se que a opção de adjudicar por grupo comprometeu a economicidade do certame, provocando um sobrepreço de mais de 85%**, o que não é aceitável’ (grifei)

15. Para a caracterização de sobrepreço, não bastaria à unidade técnica afirmar que a irregularidade residiria no fato de os valores adjudicados e registrados na ARP encontrarem-se superiores aos valores orçados, muito menos tomar como parâmetro tão somente propostas de outros licitantes, como o fez na situação em tela. Ao revés, deveria a Secex-AL demonstrar que os valores adjudicados e registrados encontravam-se acima dos efetivamente praticados no mercado à época. E isso não foi feito.

16. Como restou consignado no voto condutor do Acórdão nº 267/2003-Plenário, ‘a Lei nº 8.666/93 não ordena a **desclassificação de propostas de preços desconformes com o orçamento, mas sim de propostas de preços desconformes com o mercado**, este que é, na verdade, o **padrão efetivo para avaliação da conformidade das ofertas**, como se percebe dos artigos 24, inciso VII, e 43, inciso IV, da mencionada lei’. (grifei)

17. Não se pode olvidar, ainda, que a oitiva versou sobre suposta incompatibilidade entre os ‘preços registrados’ e os ‘ofertados por outros participantes’, e não por incongruência entre os preços registrados e os efetivamente praticados no mercado à época da licitação. Assim sendo, deixo de acolher a proposta da unidade técnica de conversão dos presentes autos em tomada de contas especial.”



O ônus de demonstrar a adequação dos preços contratados com os praticados no mercado é do gestor, conforme dispõe o artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.183/2008 – Plenário).

Na linha do Acórdão 1.174/2009 – 1ª Câmara, *“diante da constatação de que o prejuízo causado aos cofres públicos foi ocasionado com a concorrência de outros agentes, a reparação desse prejuízo não pode ser imputada exclusivamente a um responsável, sob pena de ofensa aos princípios da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade”*.

A esse respeito, segue fragmento do voto que precedeu a aludida deliberação (Ministro-Relator Augusto Nardes):

“6. No mérito, peço vênia à Serur e ao Ministério Público junto a este Tribunal para discordar do encaminhamento sugerido nos autos, pelas razões que exponho a seguir.

7. Uma das alegações trazidas pelo responsável diz respeito à não responsabilização de todos os servidores e autoridades envolvidos no processo licitatório em questão, em especial dos membros da comissão de licitação.

8 Segundo ele, tal omissão ensejaria a nulidade da decisão deste Tribunal, por inobservância do disposto no art. 51, § 3º, da Lei 8.666/1993.

9. Sobre tal alegação, devo ressaltar, de início, que ela não é suficiente para, por si só, afastar a responsabilidade do sr. Gilson José Fernandes Marcelino pela reparação do débito apurado nestes autos.

10. Consoante constou do voto condutor do acórdão guerreado, o fato de o recorrente não ter participado das fases anteriores do processo licitatório não o eximia da responsabilidade que lhe cabia, qual seja, zelar pela fiel observância dos atos praticados às prescrições normativas cabíveis à espécie, verificando se a Administração Pública não estava sofrendo prejuízo com a celebração do contrato em questão.

11. Na condição de ordenador de despesa, a ele competia, em última instância, impedir que a irregularidade apurada nestes autos – ‘a aquisição de equipamentos hospitalares com sobrepreço’ – fosse consumada.

12. Contudo, em que pese a constatação inequívoca da responsabilidade do sr. Gilson José Fernandes Marcelino quanto a essa irregularidade e o entendimento, colacionado pela unidade técnica, de que a solidariedade passiva é instituto que visa a favorecer única e exclusivamente o credor, julgo que o prejuízo quantificado nestes autos não pode ser imputado tão somente a ele, haja vista que outros agentes, alguns, inclusive, de forma mais direta, também concorreram para o seu cometimento.

13. Consoante defendeu o recorrente, cabia à comissão permanente de licitação, nos termos do art. 6º, inciso XVI, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações, incluindo o exame da conformidade das propostas apresentadas com relação aos preços correntes de mercado ou fixados por órgão oficial competente, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.”

Também merecem destaque as seguintes ponderações do Ministro Marcos Bemquerer Costa (Acórdão 690/2008 – 1ª Câmara):

“13. Com exceção da situação dos srs. Alexandre Martins de Araújo, secretário da CPL, e Trajano Coelho Neto, cujas peculiaridades, conforme visto acima, não permitem que ambos respondam, neste momento, pelos preços superfaturados, penso que, em



regra, nos casos de superfaturamento decorrente de certame com sobrepreço, é imperioso responsabilizar, juntamente com os demais gestores e empresas contratadas, os membros da respectiva CPL e a autoridade que homologou tal procedimento. Nesse sentido, valho-me do precedente do Acórdão 58/2005 - Plenário, no qual gestor, membros da CPL e empresa contratada foram condenados ao pagamento do débito apurado e à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Eis o excerto do Voto condutor que assim abordou a matéria:

“24. Também não há como afastar a responsabilidade solidária dos membros da Comissão pelos atos praticados, ressalvadas apenas posições individuais divergentes, devidamente fundamentadas e registradas em ata, em conformidade com disposto no § 3º do art. 51 da Lei de Licitações. Como órgão colegiado, todos seus membros têm o dever de zelar pelo interesse público e pelas normas legais, notadamente aquelas previstas na Lei 8.666/1993.

25. A solidariedade deve alcançar, também, o sr. Ananias Menezes Nascimento, ex-Prefeito do Município e responsável pela homologação da licitação e adjudicação do objeto, pois, ao homologar o procedimento, essa autoridade passou a responder por todos os atos nele praticados, objeto de sua expressa aprovação, conforme preconiza o Acórdão TCU 113/1999 – Plenário.

26. Ressalto que a homologação de um procedimento licitatório não é ato meramente formal, em que a autoridade competente apõe sua assinatura e toma ciência do resultado do certame. Trata-se, na verdade, de ato por meio do qual a autoridade administrativa exerce o controle sobre a legalidade do procedimento. Assim, caso haja alguma irregularidade no transcorrer da licitação, cumpre à autoridade competente rejeitar a homologação.”

Ainda sobre a responsabilidade da CPL:

“2. Julgam-se irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, as contas do responsável que, atuando na Comissão Permanente de Licitação, tenha praticado ato com grave infração à norma legal. 3. É cabível a imputação de débito a membro da Comissão Permanente de Licitação quando constatado que os atos por ele praticados, ainda que sem o dolo de lesar o erário, deram ensejo ao prejuízo à Fazenda Pública, sendo sua conduta enquadrada, nesse caso, como culpa grave.” (Acórdão 2.912/2012 – Plenário)

“Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.” (Acórdão 739/2007 – 1ª Câmara)

Nessa ordem de ideias, “*é responsável solidário pelos danos causados ao erário todo aquele que contribui para a consecução destes danos*” (Acórdão 288/2011 – 2ª Câmara), ou seja, o ônus de indenizar o erário recai sobre todo e qualquer agente que integre a cadeia causal que culminou com o dano, a teor do disposto no artigo 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.

No caso concreto, à luz da ocorrência ilícita identificada nos autos, era exigível conduta diversa por parte da comissão de licitação. Tivesse exercido a contento suas atribuições legais, nos termos do artigo 51 da Lei 8.666/1993, verificando o preço vigente no mercado, teria obstado a consumação da irregularidade em comento.



Prosseguindo, veja-se excerto dos fundamentos do Acórdão 1.737/2014 – 2ª Câmara:

“(…) a eventual falta de chamamento ao processo de outros eventuais responsáveis solidários também não obsta a imputação do débito ao responsável, não traz prejuízos à defesa do responsável, nem induz nulidade processual sobre este feito, até mesmo porque, como assentado no Acórdão 864/2009, do Plenário, nos Acórdãos 2.917/2006 e 4.192/2011, da 1ª Câmara, e nos Acórdãos 10.560/2011, 11.151/2011, 11.437/2011, 206/2012, da 2ª Câmara, o instituto da solidariedade passiva constitui benefício legal erigido em favor do credor, não configurando óbice para que o devedor interessado busque em juízo eventual ressarcimento pessoal por meio da devida ação judicial regressiva.”

Por derradeiro, de fato, não podem ser acolhidos os pleitos dos integrantes da CPL no sentido de que os juros de mora sejam computados apenas a partir da data de sua notificação acerca desta TCE (peças 38, 42, 46 e 58).

A cobrança de juros e de encargos sobre débitos, frise-se, decorre de imposição legal. Não pode ser dispensada pelo TCU (Acórdão 88/2007 – Plenário).

Sobre a natureza jurídica desses institutos, reproduz-se excerto do voto que precede o Acórdão 156/1999 – Plenário:

“6. O sr. Delfim Gomes Ferreira teve suas contas julgadas irregulares, mediante o Acórdão 569/1997-TCU-2ª Câmara, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992, porque não prestou contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos mediante o Convênio 1.348/1987 e foi condenado a ressarcir o débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, porque o art. 19 da Lei 8.443/1992 assim determina.

7. Segundo, porque atualização monetária e cobrança de juros de mora não são sanções.

8. Correção monetária é mera recomposição do valor original dos recursos. Nada acrescenta à dívida, apenas a transporta para a data da quitação, de modo que mantenha o mesmo poder aquisitivo da época em que foram recebidos pela prefeitura.

9. E não acolho a opinião da 10ª Secex quanto à caracterização dos juros de mora como uma pena, registrada no item 12.5 da instrução, reproduzida no Relatório.

10. Juros de mora não têm caráter punitivo, não constituem pena. A tradição jurídica brasileira caracteriza-os como frutos civis, acessórios do capital, e têm o sentido de reparação de prejuízos que a lei presume ocorridos pela mora no pagamento de quantia em dinheiro. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica sobre o assunto. Cito o Voto proferido pelo Ministro Ivan Luz e a Decisão adotada no processo TC-015.969/1984-3, julgado na Sessão de 21.11.1985; o Voto do Ministro Adhemar Ghisi no TC-007.087/1993-4, julgado pelo Plenário em 6.10.1993; as Decisões 40/1992-Plenário, 269/1994-Plenário, 399/1995-Plenário, 630/1998-Plenário, e o meu Voto proferido no TC-004.553/1998-5, julgado pelo Plenário em 18.8.1999. Menciono também o excelente Parecer da Advocacia-Geral da União, nº GQ-170, de 6.10.1998, publicado no DOU de 13.10.1998, que, em seu item 44, reproduz parte do Parecer da Consultoria Geral da República L-038, de 18.11.1974, sobre o assunto.”



Também é de todo pertinente o exame levado a termo pelo sr. Diretor da então 4ª Secretaria, que mereceu a acolhida do Ministro-Relator Aroldo Cedraz e de toda a 2ª Câmara, no âmbito do Acórdão 5.218/2013:

“1. Concordo parcialmente com a proposta de encaminhamento sugerida na instrução à peça 26, vez que considero necessárias as alterações descritas a seguir.

2. Na acertada análise empreendida pela auditora em sua instrução, restou claro que o responsável não foi capaz de justificar as irregularidades motivadoras da citação e da audiência. Nos itens 54 a 58 da referida instrução, foi analisada a boa-fé alegada pelo gestor, não sendo possível constatá-la do exame da documentação carreada aos autos.

3. Nessa esteira de raciocínio, e após ter verificado que o então prefeito efetuou o recolhimento do débito atualizado monetariamente, nos moldes preconizados no art. 202, inciso II e § 1º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), a auditora propôs o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa aos responsáveis, considerando ‘quitado’ o débito pelo qual foram citados.

4. É neste ponto que reside a minha discordância. Inicialmente, é necessário trazer a lume o art. 19 da Lei Orgânica do TCU:

‘Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.’

5. O Regimento Interno do TCU, em seu art. 202, parágrafos 1º, 2º e 3º, estabelece que:

‘§ 1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório.

§ 2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

§ 3º Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.’

6. Constaram do ofício de citação do responsável (peça 6) os seguintes esclarecimentos, conforme determina o art. 202, *caput* e parágrafo primeiro, do RITCU:

‘4. Informo, ainda, que, caso Vossa Senhoria venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente (Valor dos juros de mora até 12/3/2012: Débito total = R\$ 208.826,10/Superfaturamento = R\$ 68.403,10).

(...)



6. Ressalto que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida pelo Tribunal a boa-fé do envolvido e não tenha sido constatada outra irregularidade nas contas. De outro lado, saliento que a rejeição das alegações de defesa pelo Tribunal poderá, ainda, ensejar a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.'

7. Verificada, portanto, a irregularidade das presentes contas, e considerando o efetivo recolhimento do débito apurado atualizado monetariamente (peças 16 e 17), o responsável, e demais responsáveis solidários, devem ser condenados ao pagamento dos juros de mora, calculados a partir da data do fato gerador até a data do recolhimento do débito, que ocorreu em 27.3.2012.

8. Ademais, apenas para o deslinde da questão, informa o art. 30 da Lei 10.522/2002 que devem incidir, sobre os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

9. Do contrário, e apenas para argumentar, acaso o recolhimento do débito atualizado monetariamente, por ocasião da citação, fosse capaz de elidir os juros em todos os processos de tomadas de contas, tal fato se constituiria num incitamento ao desvio de recursos e posterior recolhimento apenas do principal atualizado, efeito obviamente não desejado por este Tribunal, além de contrariar expressos dispositivos legais.

10. Não se pode olvidar que, ainda na fase de acompanhamento do convênio, no âmbito do órgão concedente, a única exceção prevista na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 à obrigação ao pagamento dos juros de mora ocorre quando os recursos permanecem na conta sem utilização, conforme estabelece o parágrafo 2º do seu art. 72:

‘§ 2º Para os convênios em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora.’

10.1. Portanto, nos demais casos de apuração de débito no âmbito do órgão concedente devem ser cobrados os juros de mora equivalentes à taxa Selic, acumulada mensalmente.

10.2. Ora, sendo assim, caso o Tribunal venha a dispensar a cobrança de juros de mora do débito apurado, dentro de um processo de tomada de contas especial (TCE), tal medida, além de não ter respaldo legal (conforme visto nos itens pretéritos), implicará adoção de medidas que não seriam necessárias.

10.3. Se um responsável, por exemplo, é chamado pelo concedente a devolver recursos do convênio por malversação ou por não comprovar a sua boa e regular aplicação, deverá ser cobrado pelo débito atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora correspondentes à taxa Selic acumulada mensalmente. Mas, esse responsável, sabedor da possibilidade de pagamento do débito junto ao TCU, na fase de citação, apenas atualizado monetariamente, independente de análise da existência de má-fé, não se sentirá motivado a recolher o débito no âmbito administrativo e aguardará a instauração de uma possível TCE que será encaminhada ao TCU. Ou seja, estará sendo incentivado o procedimento de instauração de TCE, para posterior encaminhamento a este Tribunal, o qual, por sua vez, irá digitalizar o processo, autuá-lo



e encaminhá-lo à unidade técnica competente para instrução inicial com proposta de citação. Então, quando o responsável for citado para se defender e/ou recolher o débito atualizado monetariamente, ele irá recolher o débito apenas nesta fase porque o valor é menor do que o cobrado pelo órgão concedente.

10.4. Ora, se é para conceder incentivo ao responsável para recolhimento do débito sem imputação de juros de mora, o momento mais adequado é no âmbito do próprio órgão concedente, evitando a adoção de medidas posteriores apenas protelatórias do recolhimento desse débito. Mas, não havendo previsão legal para a concessão desse ‘incentivo’ por parte do órgão concedente, não poderá o TCU vir a fazê-lo, sob pena de ferir o princípio da legalidade e da eficiência.

10.5. Conclui-se, então, que a única situação prevista na Lei 8.443/1992, para que o TCU dê quitação ao responsável que pagar o débito apenas atualizado monetariamente, é aquela prevista no art. 12, § 2º, a saber: reconhecimento da boa-fé do responsável e a inexistência de outras irregularidades nas contas.

10.6. Conforme apurado nos presentes autos, nenhuma dessas duas condições ocorreu, restando, então, a cobrança dos juros de mora devidos.”

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público parcialmente de acordo com a proposição da Secex/MA (peças 67 a 69), nos moldes a seguir:

a) julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, “caput”, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas dos srs. 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) e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa (CPF 075.084.923-15), bem como da empresa Agaform Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 63.435.531/0001-27), condenando-os ao pagamento das quantias abaixo enumeradas, com a fixação do prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa (peças 5, pp. 322/4, e 6, pp. 282/6), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

I – Responsáveis solidários: **Márcio Antônio Pinto de Almeida** (então Coordenador Regional e ordenador de despesas) e **Luís Roberto da Costa Pereira** (ex-Chefe do Serviço de Informática):

VALOR HISTÓRICO (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
429,08	13.1.1998

II – Responsável: **Luís Roberto da Costa Pereira** (ex-Chefe do Serviço de Informática):

VALOR HISTÓRICO (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
2.283,60	2.3.1998



III - Responsáveis solidários: **Márcio Antônio Pinto de Almeida** (então Coordenador Regional e ordenador de despesas), **José Francisco Santos Sousa** (Coordenador Regional Substituto e Chefe do Serviço de Administração), **Luís Roberto da Costa Pereira** (ex-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.** :

VALOR HISTÓRICO (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
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

b) aplicar, individualmente, aos srs. Márcio Antônio Pinto de Almeida, José Francisco Santos Sousa, Luís Roberto da Costa Pereira, Raimundo Nonato Machado Filho, Ione Serra Maia, Maria Francilene Rodrigues de Moura e Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa, bem como à empresa Agaform Comércio e Representações Ltda., multa proporcional ao valor do dano (artigo 57 da Lei Orgânica/TCU);

c) autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

d) remeter cópia da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis (artigo 16, § 3º, da Lei 8.443/1992).

Brasília, em 13 de junho de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador