

VOTO

A presente tomada de contas especial foi instaurada por determinação do Acórdão 147/2011-TCU-Plenário, haja vista a constatação, em relatório de auditoria, de irregularidades na celebração e na execução do Convênio 2.257/2008, firmado entre o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE).

2. Referido pacto, no valor total de R\$ 8.000.000,00, incluindo a contrapartida estadual, teve por objeto a “customização de ferramenta à gestão pública e ao sistema do cartão nacional de saúde – programa mais saúde”.

3. Para a execução do convênio, foi contratada, por dispensa de licitação, o Sergipe Parque Tecnológico (Sergipetec), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, classificada como organização social (Contrato 157/2008).

4. A aludida auditoria identificou as seguintes irregularidades na avença: a) plano de trabalho do convênio sem o devido detalhamento; b) utilização de programa de trabalho inadequado para a celebração do convênio; c) indevida contratação do Sergipetec por dispensa de licitação (Contrato 157/2008); d) desatendimento injustificado das solicitações de auditoria no prazo estipulado; e) ausência de pesquisa de preços que embasasse a contratação por dispensa de licitação da Sergipetec; f) projeto básico inadequado e impreciso para a celebração do Contrato 157/2008; g) inclusão de custos de viagens no preço da contratação, contrariando a jurisprudência desta Corte de Contas e indo de encontro à intenção da SES/SE de fomentar empresas locais de tecnologia da informação; h) pagamento indevido de serviços e/ou fornecimentos não executados.

5. Em relação a essas irregularidades foram chamados em audiência os seguintes responsáveis: (i) Márcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli, Secretária Executiva do Ministério da Saúde à época dos fatos (irregularidades a, b); (ii) João Alves do Nascimento, Adriana Lea de Araujo Macedo Fraga e Lindemberg Oliveira de Araujo, membros do grupo de trabalho designado pela SES/SE (irregularidade c); (iii) Rogério Carvalho Santos, ex-Secretário de Estado da Saúde de Sergipe (irregularidades c, e); (iv) Rogério Nascimento Lopes, Coordenador de Tecnologia de Informação e Comunicação da SES/SE à época (irregularidades c, e, f, g); Mônica Sampaio de Carvalho, ex-Secretária de Estado da Saúde de Sergipe (irregularidade d).

6. O pagamento indevido de serviços e/ou fornecimentos contratados e não executados motivou a citação dos seguintes responsáveis: (i) Rogério Carvalho Santos, responsável pelos pagamentos devidos ao Sergipetec; (ii) Rogério Nascimento Lopes, responsável pelo acompanhamento do contrato com o Sergipetec; (iii) Ângela Maria de Souza, Diretora de Tecnologia do Sergipetec, responsável pela elaboração e encaminhamento à SES/SE de faturas e de relatórios de atividades que não retratam a fiel execução do contrato e com fortes indícios de falsidade, os quais serviram de base para os pagamentos devidos; (iv) Marcus Dratovsky, Gestor de Tecnologia da Informação do Sergipetec, responsável pela homologação de entregas das empresas contratadas do Sergipetec, cujos textos foram copiados, total ou parcialmente, da Internet; (v) empresa Estrela Marinha Informática Ltda., que entregou produtos copiados, total ou parcialmente, de fontes disponíveis na Internet; (vi) empresa Chelminski Consultoria em Informática Ltda., que não comprovou ter executado o Contrato 19/2009, celebrado com o Sergipetec e apropriado ao Contrato 157/2008; (vii) empresa Fluxotech – Fluxo e Tecnologia Ltda., que não comprovou a entrega do software de portalização IBM Websphere, item constante do relatório de atividades do Sergipetec, referente ao mês de abril/2009.

7. Após a análise das alegações de defesa e razões de justificativa, a unidade técnica (peças 101 e 171) propôs, em síntese, a condenação em débito e o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis solidários citados no processo, exceto da empresa Sergipetec.

8. A proposta de não responsabilização da referida empresa foi fundamentada pela unidade técnica na circunstância de não haver aquela organização social dado causa às situações de dano ao erário, nem se beneficiado com o débito apurado no processo, bem assim por haver fornecido informações que auxiliaram os trabalhos da equipe de auditoria, o que denotaria boa-fé por parte da entidade, caracterizando-se como excludente de ilicitude.
9. A unidade técnica propôs, ainda, a aplicação de multa aos responsáveis chamados em audiência, exceto em relação à responsável Mônica Sampaio de Carvalho, cujas razões de justificativa foram acatadas pela Secex/SE.
10. Adicionalmente, o Diretor da subunidade ressaltou a necessidade de aduzir determinações ao Fundo Nacional de Saúde, concedente dos recursos conveniados, no sentido de preservar o erário quanto a eventual extensão do dano.
11. Em virtude do falecimento de um dos responsáveis (Rogério Nascimento Lopes), a unidade técnica propôs a condenação em débito do respectivo espólio, em solidariedade com os demais responsáveis, e a não aplicação de multa, dado o caráter personalíssimo da referida pena.
12. Tal posicionamento contou com a concordância parcial do representante do Ministério Público junto a este Tribunal.
13. Discordou o membro do **Parquet** do afastamento da responsabilidade do Sergipe Parque Tecnológico. Para tanto, ponderou que, como destinatário de transferências voluntárias de recursos federais com vistas à consecução de uma finalidade pública, o Sergipetec se vinculou com o poder público e, na linha de entendimento desta Corte de Contas, deve responder solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação dos recursos (Súmula-TCU 286).
14. Salientou que, independentemente de haver se beneficiado com os valores transferidos, a organização social assumiu a responsabilidade pela boa e regular aplicação desses recursos na execução do objeto do convênio.
15. Além disso, a Diretora de Tecnologia e o Gestor de Tecnologia da Informação do Sergipetec, à época, estão sendo responsabilizados pela elaboração de relatórios de atividades com indícios de falsidade, os quais permitiram os pagamentos sem que houvesse a realização dos serviços por parte das empresas subcontratadas, ocasionando dano ao erário.
16. Concluiu, assim, que os elementos constantes dos autos indicam que funcionários da organização social, que estavam diretamente envolvidos na execução do convênio, agiram com a intenção deliberada de autorizar pagamentos por serviços não realizados, concorrendo diretamente para o dano ao erário, motivando, dessa forma, a responsabilização solidária da entidade pelo débito apurado neste processo.
17. Entendeu, ainda, inadequada a responsabilização da então Secretária Executiva do Ministério da Saúde e do grupo de trabalho que participou da dispensa de licitação.
18. Considerando que, ao chegar na Secretaria Executiva do Ministério da Saúde o respectivo plano de trabalho encontrava-se suportado por parecer técnico favorável da área de Orçamento e Contratos, bem como ratificado pela Coordenação-Geral de Fomento e Cooperação Técnica, entendeu o membro do MPTCU não ser razoável exigir da Secretária Executiva que revisasse todos os planos de trabalho antes de sua aprovação, haja vista o número de convênios sob sua responsabilidade, afastando, assim, a aplicação de multa à gestora pela irregularidade atinente ao plano de trabalho do convênio sem o devido detalhamento.
19. Além disso, entendeu inadequada a responsabilização da mesma Secretária pela utilização do PT 10.183.0016.6152.0001 no Convênio 2.257/2008, haja vista que o referido programa de trabalho se destina, dentre outras atribuições, ao desenvolvimento de soluções informatizadas que se integrem

ao Sistema Cartão Nacional de Saúde, ou seja, bem próximo ao objeto contemplado no termo de convênio.

20. Salientou, ainda, o membro do **Parquet** não haver encontrado elementos suficientes para responsabilizar o grupo de trabalho, composto por João Alves do Nascimento, Lindemberg Oliveira de Araújo e Adriana Lea de Araújo Macedo Fraga, em relação à dispensa indevida de licitação (irregularidade c).

21. Entendeu o Ministério Público que a organização social contratada tem objetivo relacionado diretamente com o objeto conveniado (promoção do desenvolvimento científico e tecnológico local e regional, por meio do fomento de atividades de pesquisa e de ensino, do apoio a empreendimentos de base técnica e industrial e da implementação de um parque tecnológico), o que autorizou o parecer acerca da dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/1993, não havendo que se falar em irregularidade.

22. Concordo com a proposta da unidade técnica, às quais incorporo como minhas razões de decidir, com as ressalvas apresentadas pelo representante do MPTCU, em relação às irregularidades a, e b arroladas no parágrafo quarto deste voto.

23. Corroboro a análise empreendida pelo MPTCU quanto às irregularidades atinentes aos problemas no plano de trabalho do convênio e na escolha do respectivo programa de trabalho e as adoto como razões de decidir.

24. De fato, ainda que os pareceres técnicos não vinculem o administrador, entendo, no caso concreto, desarrazoado exigir-se da Secretária Executiva do Ministério da Saúde a revisão de todos os planos de trabalho a serem aprovados, dado o volume de convênios colocados sob sua responsabilidade, motivo pelo qual acolho as razões de justificativa quanto à irregularidade a (plano de trabalho do convênio sem o devido detalhamento).

25. Também considero justificável o acolhimento das razões de justificativa apresentadas em relação à irregularidade b (utilização de programa de trabalho inadequado para a celebração do convênio). Conforme evidenciou o membro do **Parquet**, o programa de trabalho adotado, ainda que possa não ser o mais adequado, possui proximidade com o objeto contemplado no convênio, podendo ser considerado o achado apontado, neste caso concreto, como uma falha administrativa, sem natureza de infração grave, a justificar a aplicação da multa sugerida. Além disso, não foi indicada pela unidade técnica a existência de indícios de má-fé ou outra consequência decorrente do ato em questão.

26. No que tange à indevida contratação do Sergipetec por dispensa de licitação (irregularidade c), com fundamento no art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/93, que permite a dispensa de licitação “para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”, necessário o confronto entre o objeto contratado e a finalidade instituída no estatuto da referida organização social.

27. O Estatuto do Sergipetec, disponível no site <http://sergipetec.org.br/sgw/upload/EstatutoSergipeTec.pdf>, aponta como objetivo daquela pessoa jurídica de direito privado “a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico local e regional, por meio do fomento de atividades de pesquisa e de ensino, do apoio a empreendimentos de base técnica e industrial e da implementação de um parque tecnológico que contemple a gestão compartilhada de recursos humanos, materiais, físicos e técnicos, voltadas ao desenvolvimento social, institucional, econômico, da cidadania, da qualidade de vida e da promoção do pleno emprego, nas áreas de: Cultura; Ensino, Treinamento e Aperfeiçoamento; Pesquisa Científica e Tecnológica; e Proteção, Conservação do Meio Ambiente e Organização Adequada do Território” (art. 2º).

28. O contrato, por sua vez, teve por objeto “a prestação de serviços na área de manutenção, suporte, adaptação, desenvolvimento de novos módulos, implementação de melhorias em software de

propriedade do Ministério da Saúde denominado GIROS – Gestão Integrada de Recursos Operacionais em Saúde, bem como da integração deste sistema central a outros módulos a serem desenvolvidos e incorporados, cuidando para que a modernização administrativa que se dará na secretaria seja criteriosamente mantida através de recurso de organização e métodos e modelagem de processos, consoante o disposto no projeto básico anexo, visando também o desenvolvimento econômico do segmento de tecnologia da informação do Estado, promovendo uma melhoria das capacidade das empresas locais através de um programa de treinamento e certificação de empresas locais e seus funcionários” (Cláusula primeira do Contrato 157/2008, peça 1, p. 28 do TC 014.045/2010-9).

29. Não vislumbro, **concessa venia** a manifestação do representante do **Parquet**, proximidade entre a finalidade da organização social, prevista quer em seu contrato de gestão quer em seu estatuto, e o objeto contratado, justificando, dessa forma, a proposta de apenação dos responsáveis pela indevida contratação direta, nos moldes sugeridos pela unidade técnica.

30. De fato, o desenvolvimento de sistemas de informação não está contemplado nas atividades do contrato de gestão da Sergipetec, tanto assim que na execução da questionada contratação a organização social subcontratou os respectivos serviços, evidenciando não possuir, de modo próprio, estrutura, ou até mesmo capacidade técnica, para a consecução do objeto pactuado.

31. Dessa forma, acompanho a proposta da unidade técnica e rejeito as razões de justificativa apresentadas por João Alves do Nascimento, Adriana Lea de Araujo Macedo Fraga e Lindemberg Oliveira de Araujo, membros do grupo de trabalho designado pela SES/SE.

32. Quanto aos demais pontos das audiências realizadas, acompanho a manifestação da unidade técnica que integra o relatório anterior, corroborada pelo MPTCU, cuja análise prescinde de maiores comentários.

33. Em relação à conduta dos responsáveis, considero de extrema gravidade a ausência de pesquisa de preços que embasasse a contratação por dispensa de licitação da Sergipetec, o que afastou a possibilidade de assegurar que os preços pelos serviços contratados eram, de fato, compatíveis com os praticados no mercado.

34. Outro ponto de divergência nas manifestações precedentes diz respeito à responsabilização solidária do Sergipetec no dano apurado.

35. Entendo, no caso, assistir razão ao membro do MPTCU. Cabível a responsabilização do Sergipetec, inobstante a cooperação daquela organização social durante a auditoria e sua postura em rescindir os contratos com as empresas que posteriormente considerou inaptas à execução do objeto contrato.

36. Não se pode olvidar que a referida empresa deu causa ao dano ora apurado, não somente por haver ela própria escolhido as empresas que executariam o serviço que originalmente deveria ter sido por ela mesma realizado, como também por haver encaminhado à Secretaria Estadual de Saúde relatórios que davam notícia da execução de serviços não implementados.

37. A conduta dos gestores públicos que atestaram a execução de parte dos serviços não realizados justifica sua responsabilização solidária pelo débito apurado, mas não a exclusão da responsabilidade da empresa Sergipetec.

38. A defesa apresentada pelo responsável Marcus Dratovsky, Gestor de Tecnologia da Informação do Sergipetec, deixa claro que a equipe de gestão de tecnologia da informação do Sergipetec não avaliava o conteúdo dos relatórios encaminhados por suas subcontratadas antes de os submeter à Secretaria Estadual de Saúde. Entendia que era daquela Secretaria a responsabilidade pela verificação do conteúdo dos serviços tidos por executados. Atuava, assim, como mera intermediária, desconsiderando o fato de que era ela a responsável final pela lisura dos procedimentos adotados na execução contratual.

39. Entendo, entretanto, inadequada a condenação solidária da Diretora de Tecnologia e do Gestor de Tecnologia da Informação da Sergipetec.

40. No caso concreto, a Sergipetec foi contratada pela Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe para a execução da avença. Nessa circunstância, em regra geral, a responsabilidade da pessoa jurídica sem fins lucrativos contratada pelo ente público conveniente não recai igualmente em seu dirigente ou, no caso, em seus diretores. Tal entendimento já foi explicitado por este Tribunal, conforme Acórdãos 1.310/2014-TCU-Plenário e 3.455/2015-1ª Câmara.

41. Em se tratando de relação contratual, não há que se falar em gestão de recursos públicos, a justificar a proposta em questão.

42. Dessa forma, excludo da presente relação processual os diretores Marcus Dratovsky e Ângela Maria de Souza.

43. Considero pertinente a responsabilização das empresas subcontratadas pela Sergipetec, na forma proposta pela unidade técnica. Ainda que a Lei 8.666/1993 fixe a responsabilidade somente da contratada perante a Administração, a jurisdição deste Tribunal abrange aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, conforme estabelecido no art. 71 da Constituição Federal c/c art. 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992, justificando, dessa forma, a condenação ora sugerida.

44. Ainda com relação à condenação em débito, entendo que as alegações de defesa de Rogério Carvalho Santos, ex-Secretário de Estado da Saúde de Sergipe, devem ser acolhidas. Observo que as notas fiscais apresentadas pela Sergipetec foram atestadas pelo servidor Rogério Nascimento Lopes, então responsável pelo acompanhamento do contrato (peça 31, p. 9, 34 e 49, peça 32, p. 37, peça 33, p. 13 e 19 do TC-014.045/2010-9).

45. Nesse caso, julgo que não seria razoável exigir-se do Secretário de Estado que revisasse as atestações apresentadas, levando-se em conta, inclusive, a natureza do objeto contratado.

46. Dessa forma, com as vênias por discordar das conclusões constantes dos pareceres que precederam este voto, afasto a responsabilidade do referido gestor quanto ao dano ao erário apurado nestes autos.

Diante do exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de setembro de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator