

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), vinculado ao Ministério da Saúde (MS), em virtude da não aprovação da prestação de contas dos recursos do Convênio 665/2005, celebrado entre a União, por intermédio do MS, e a Prefeitura Municipal de Olho d'Água das Cunhãs/MA, com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro para a aquisição de equipamentos e material permanente, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), naquele município.

2. O ajuste foi celebrado em 30/12/2005, com vigência (incluído prazo para prestação de contas) estendida até 18/2/2008 e previa a aplicação de R\$ 105.000,00 para a consecução do objeto, com aporte de recursos federais de R\$ 100.000,00 e contrapartida municipal de R\$ 5.000,00 (peça 2, p. 103-110; 123).

3. Os valores a cargo da União foram repassados em parcela única, por meio de ordem bancária, datada de 10/11/2006 (peça 2, p. 127).

4. Findo o prazo de prestação de contas final do convênio, a ex-prefeita responsável pela administração dos recursos conveniados, Lauraci Martins de Oliveira (gestão 2005-2008), apresentou a documentação exigida (peça 3, p. 150-264).

5. A análise da prestação de contas realizada pelo órgão concedente impugnou despesas no valor total de R\$ 33.010,70 relativas à peça 1, p. 28:

i) instalação de 33 (trinta e três) equipamentos em ambientes não previstos no Plano de Trabalho aprovado, totalizando o valor de R\$ 30.614,00 (trinta mil, seiscentos e quatorze reais);

ii) aquisição de 22 (vinte e dois) equipamentos não discriminados na relação apresentada no valor de R\$ 1.710,00 (mil, setecentos e dez reais);

iii) não aplicação no mercado financeiro, no período de 14/11 a 28/12/2006, dos recursos federais repassados, com perdas estimadas em R\$ 686,70 (seiscentos e oitenta e seis reais e setenta centavos).

6. Além das ocorrências que levaram à impugnação dos valores pelo tomador de contas, a unidade técnica responsável pela instrução dos autos levantou outras irregularidades relacionadas à gestão dos recursos (peça 11, p. 2):

iv) fuga à modalidade licitatória adequada, tendo a municipalidade optado por dois convites 50 e 51/2006 quando deveria ser adotada a modalidade tomada de preços, à luz do art. 23, inciso II, alínea "b", da Lei 8.666/1993;

v) propostas com grandes semelhanças gráficas e textuais nos convites 50 e 51/2006;

vi) diferentes atos (renúncia coletiva, julgamento, adjudicação, homologação e contratação) com mesma data no convite 50/2006 (8/12/2006) e no convite 51/2006 (11/12/2006);

vii) renúncia antecipada e grupal nas duas licitações;

viii) ausência, em ambos os certames, de identificação do representante legal de cada licitante na ata ou em qualquer outro documento;

ix) existência, à época do convite 50/2006, de interesse profissional entre Washington de Jesus Costa Ribeiro (CPF 805.128.103-97), sócio da licitante Brinfarma Distribuidora Ltda. (CNPJ 05.376.494/0001-27), e João Antônio Martins Bringel (CPF 290.583.413-72), sócio da convidada Suporte Distribuidor Farmacêutico Ltda. (CNPJ 08.422.306/0001-48), visto que os dois integravam o quadro societário da Spectrum Comércio Ltda. (CNPJ 04.628.381/0001-09); e

x) existência, à época do convite 51/2006, de interesse profissional entre Washington de Jesus Costa Ribeiro (CPF 805.128.103-97), sócio da licitante Brinfarma Distribuidora Ltda.

(CNPJ 05.376.494/0001-27), e Antônio Carlos Bringel Machado (CPF 225.490.723-91) e João Antônio Martins Bringel (CPF 290.583.413-72), sócios da convidada Ômega Distribuidor Ltda. (CNPJ 00.136.944/0001-90), já que os três compunham a grade societária da Spectrum Comércio Ltda. (CNPJ 04.628.381/0001-09).

7. Depois de realizar diligências junto à Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão e ao Banco do Brasil, para verificar a autenticidade de documentos fiscais e confirmar se os cheques emitidos estavam relacionados com os pagamentos do convênio, a unidade técnica descartou, de forma preliminar, a ocorrência de débito (peça 19, p. 2):

*7. Os documentos bancários estão de acordo com as informações da prestação de contas, confirmando o pagamento às empresas contratadas para o fornecimento dos equipamentos e materiais permanentes. A pesquisa junto à Receita Estadual não evidenciou ilegalidade nas notas fiscais apresentadas na prestação de contas nem nas empresas contratadas à época da contratação. Assim, ficou demonstrada a vinculação entre os recursos recebidos e o objeto conveniado.*

*8. Além disso, o Ministério da Saúde confirmou a realização do convênio em 100% das metas pactuadas, tendo comprovado em fiscalização a aquisição dos equipamentos e materiais permanentes, conforme se verifica no Parecer Gescon 2819/2008 (peça 3, p. 281-288), o que afasta a ocorrência de dano ao erário e a responsabilização de terceiros.*

8. Em vista desse entendimento, realizou-se somente a audiência dos responsáveis à época: prefeita Lauraci Martins de Oliveira (irregularidades “i” a “x”); secretário municipal de saúde Erivaldo Pereira do Nascimento (irregularidades “i” a “iii”); presidente da comissão permanente de licitação (CPL) Francisco Viana da Silva e membros da CPL Paulo Lima de Moraes e José Rogério Leite de Castro; os três últimos pelas irregularidades “iv” a “x”.

9. Nenhum dos cinco responsáveis apresentou razões de justificativa, de modo que cumpre considerá-los revéis para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. A despeito da não apresentação de defesa por parte dos responsáveis, a unidade técnica, ao reavaliar a matéria, considerou que não seria necessária a aplicação de multa, propondo apenas julgar regulares com ressalvas suas contas (peça 98).

11. O MP/TCU desaconselhou o encaminhamento de julgamento pela regularidade com ressalvas das contas (peça 101):

*Fica evidente que o repertório de irregularidades retro precisa ser considerado falha formal para que se alcance a proposta alvitrada pela Unidade Técnica de julgar as contas regulares com ressalva, solução que não endossamos.*

*Consideramos que o desvio de objeto, por ter uma carga de reprovabilidade mediana, não deve ser enquadrado no rol das falhas formais. Não se equipara o desvio a um erro não intencional, porquanto os responsáveis sabem qual é o escopo do objeto conveniado e de modo deliberado optam por comprar outros bens. Na verdade, quando se altera a lista de produtos a serem adquiridos de modo unilateral, os gestores do conveniente terminam por destinar a verba repassada para o custeio de despesas que deveriam ser arcadas pelo orçamento do município, conduta reprovável. Na maioria das vezes, ao se deparar com o tipo de situação trabalhada nestes autos, a solução mais utilizada é a condenação em débito do ente da federação e julgamento pela irregularidade das contas dos gestores com aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992.*

*Deixamos de propor a citação do município neste momento processual por conta do tempo decorrido, do fato de o valor glosado não ser elevado (R\$ 33.010,60) e da importância ter sido empregada na área de interesse do convênio.*

*Em relação aos recursos do convênio não terem sido aplicados por um curto prazo de tempo, entendemos que é um ponto que pode ser relevado, mesmo não concordando que se trata de uma falha formal. A rigor, se reconhece a existência de falha formal quando o gestor deve adotar uma certa conduta e a executa de modo não muito apropriado ou escolhe solução não amparada pelas melhores práticas e pelo ordenamento jurídico.*

*Por fim, ainda que se venha a considerar as questões reproduzidas anteriormente como falhas formais, a quantidade de eventos sugere que as contas devam ser julgadas irregulares. A realização de dois convites em substituição à modalidade tomada de preços, a prática de diversos atos processuais no mesmo dia e a renúncia antecipada e grupal dos interessados são indícios de combinação entre o licitante e os interessados no certame. Deixamos de sugerir a adoção de medidas investigativas tendentes a apurar possível conluio por considerarmos de pouca valia para o resultado final do processo.*

*Por tudo o que dito, pedimos vênias para desaconselhar o encaminhamento uníssono de julgamento pela regularidade com ressalva das contas alvitrado pela Unidade Técnica (peças 98 a 100), para em seu lugar propor que, com fulcro no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, as contas dos responsáveis relacionados no item “a” da proposta de encaminhamento de peça 98 sejam julgadas irregulares, a fim de aplicar-lhes a multa prevista nos incisos II e III do art. 58 da referida lei.*

*Novamente, registramos que a glosa de R\$ 33.010,00 constitui dano ao erário resultante de desvio de objeto em função de despesas municipais serem arcadas com recursos federais destinados a outro tipo de gasto. Mesmo assim, não encaminhamos medidas voltadas à reparação dos cofres federais pelas razões apontadas anteriormente.*

12. Peço vênias à unidade técnica para acompanhar o posicionamento do MP/TCU pelas razões às quais doravante me dedico a expor.
13. Primeiramente, é importante destacar que o dever de ressarcir o prejuízo causado aos cofres públicos não recai somente sobre responsáveis por desvios, mas sobre aqueles que, agindo com culpa, aplicam mal o dinheiro público, ainda que não reste comprovada a existência de dolo, má-fé ou locupletamento (Acórdão 2.418/2004 – 1ª Câmara).
14. Na execução de um convênio, a boa e regular aplicação das verbas federais repassadas pressupõe a fiel execução do plano de trabalho aprovado, o que não ocorreu no caso concreto, em que os gestores adquiriram equipamentos não previstos (R\$ 1.710,00) e instalaram outros tantos (R\$ 30.614,00) em unidades de saúde não contempladas pelo ajuste.
15. Além disso, os recursos federais creditados na conta específica, em 14/11/2016, não foram aplicados no mercado financeiro, conforme previsto no convênio, deixando de gerar, até 28/12/2016, quando foram debitados os dois cheques que totalizaram R\$ 100.000,00, rendimentos no valor de R\$ 686,70 (peça 3, p. 75).
16. Assim, a rigor o débito não restou afastado; todavia, considero pertinentes as ponderações do **Parquet** no sentido de que não seria razoável encaminhar medidas destinadas à reparação dos cofres federais na fase em que os autos se encontram.
17. Quanto às irregularidades verificadas nos procedimentos licitatórios conduzidos pela Prefeitura Municipal de Olho d'Água das Cunhãs/MA, nota-se que a unidade técnica considerou-as como falhas formais (peça 98, p. 6):

*31. As irregularidades verificadas nos convites não são capazes de descaracterizar os resultados dos procedimentos licitatórios nem o fato de que os produtos foram entregues pelas contratadas, sem dano ao erário. Além disso, somente elas não têm o condão de macular as contas dos responsáveis. Por esse motivo, entende-se que possam se caracterizar em falhas formais e levar ao julgamento pela regularidade com ressalva das presentes contas.*

18. Ainda que se tenha verificado a entrega dos produtos por parte das contratadas não se pode olvidar que todo o procedimento licitatório foi simulado para beneficiar determinadas empresas, o que viola os princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade e julgamento objetivo que devem nortear as contratações públicas.

19. Ao fracionar a licitação, os gestores se utilizaram da modalidade convite para escolher as empresas que desejavam favorecer, trazendo para o certame diversas empresas correlacionadas entre si, apenas para conferir aparência de legalidade à contratação.

20. A inexistência de real disputa pelo objeto resta evidenciada quando se verifica que os valores propostos pelas empresas que venceram os dois procedimentos totalizaram exatamente o valor dos recursos federais repassados; de sorte que não se pode afirmar categoricamente que não tenha ocorrido dano ao erário, pois uma real competição poderia ter resultado em descontos nas aquisições.

21. Entendo, portanto, que tais ocorrências não podem ser consideradas apenas falhas formais, passíveis de julgamento pela regularidade com ressalva das contas, mas irregularidades graves, que ensejam a reprovação das contas dos gestores.

22. Não tendo observado nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé dos responsáveis, alinho-me às conclusões do MP/TCU, no sentido de que suas contas sejam julgadas irregulares, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, incisos II e III da Lei 8.443/1992.

23. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

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

BENJAMIN ZYMLER  
Relator