

Processo TC-024.576/2013-1 (com 34 peças)
Processo de Contas

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se do processo de contas anuais, relativa ao exercício de 2012, do Hospital das Forças Armadas.

O sr. Diretor da SecexDefesa, com a anuência do sr. Secretário, pronunciou-se no sentido de (peças 32 e 33):

“I – com fundamento nos arts. 1º, I, 16, I, 17 e 23, I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, I, 207 e 214, I, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas de Álvaro Figueiredo Bisneto (801.436.797-91) e Antônio Carlos da Silva Rodrigues (CPF 440.796.307-78), dando-lhes quitação plena;

II – com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, I, 208 e 214, II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas de Túlio Fonseca Chebli (CPF 329.222.216-87) e José Maria Lins Calheiros (CPF 260.781.397-20), dando-lhes quitação, em razão de falhas na estruturação de controles internos da organização, que prejudicam a asseguaração de que os recursos da entidade estão sendo empregados de forma eficiente (princípio da eficiência, Constituição Federal, art. 37, *caput*), em conformidade com a lei (princípio da legalidade, Constituição Federal, art. 37, *caput*), para garantir o atingimento de seus objetivos (princípio do interesse público, Lei 9.784/1999, art. 2º);

III – recomendar ao Hospital das Forças Armadas que aprimore seu sistema de controles internos para lhes suprimir deficiências, de forma a assegurar o alcance de objetivos organizacionais, incluindo os relacionados à sobrevivência, à continuidade e à sustentabilidade da organização (princípios da eficiência e legalidade, Constituição Federal, art. 37, *caput*, e do interesse público, Lei 9.784/1999, art. 2º);

IV – cientificar o Hospital das Forças Armadas das falhas abaixo, que resultam na inobservância dos requisitos legais indicados:

a) falta de justificativas, fundamentadas em argumentos técnicos, para a contratação de serviços e aquisições de materiais – arts. 6º, IX, 40, I e 55, I, da Lei 8.666/1993;

b) fragilidades na operacionalização dos procedimentos administrativos relacionados à obtenção de orçamentos de referência – art. 43, IV, da Lei 8.666/1993;

c) adoção de orçamentos superestimados para a condução de pregões – art. 3º da Lei 8.666/1993;

d) adjudicação de itens com preços superiores aos de referência – art. 43, IV, da

Lei 8.666/1993;

e) acolhimento de orçamentos apresentados por empresas cujos proprietários possuem laços de parentesco – art. 3º da Lei 8.666/1993;

f) ausência de pesquisas de preços para nortear contratações por dispensa de licitação – art. 43, IV, da Lei 8.666/1993;

g) aceitação de proposta de fornecedor com impedimento de licitar com a administração pública – art. 3º da Lei 8.666/1993;

h) ausência de expediente com solicitação de cotação de preços nos processos de dispensa de licitação – art. 43, IV, da Lei 8.666/1993;

i) fracionamento de despesas – art. 8º da Lei 8.666/1993;

j) divergência de especificações e/ou quantidades dos objetos contratados por dispensa de licitação – art. 3º da Lei 8.666/1993;

k) descrições genéricas de serviços a serem contratados e ausência de laudos técnicos (sobre materiais a serem adquiridos) – art. 3º da Lei 8.666/1993.

V – dar ciência da deliberação que for alcançada, bem como do relatório e voto que a subsidiarem, ao Hospital das Forças Armadas.”

II

O Ministério Público de Contas, com as devidas vênias, dissente da proposição da unidade técnica.

Conforme se verifica no Certificado de Auditoria da Secretaria de Controle Interno (peça 5), foram as seguintes as irregularidades/impropriedades apuradas no exercício de 2012:

a) redução, sem amparo legal, da carga horária semanal dos servidores do PCCHFA, lotados na área administrativa do hospital;

b) ausência de providências com vistas à apuração de eventual prejuízo, em decorrência dos serviços de construção da Clínica de Medicina Nuclear, realizados com amparo em contrato envolvendo serviço de manutenção predial, de natureza eventual;

c) adoção de orçamentos superestimados para a condução de pregões eletrônicos;

d) realização de pesquisas de preços com aceitação de empresas pertencentes a mesmo grupo familiar;

e) ausência de pesquisas de preços para fins de nortear as contratações por dispensa de licitação;

f) aceitação de proposta de fornecedor com ocorrências impeditivas de licitar com a Administração Pública;

g) ausência, nos processos de dispensa de licitação, dos expedientes relativos às solicitações de cotações de preços;

h) fracionamento de despesas na aquisição de bens por dispensa de licitação;

i) divergências das especificações ou das quantidades dos objetos contratados mediante dispensas de licitação;

j) descrições genéricas dos serviços a serem contratados e ausência de laudos técnicos;

k) ausência de laudos médicos contendo descrições dos materiais a serem adquiridos para atendimento de pacientes;

l) ausência de registros no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) de concessões de diárias para o exterior;

m) variação negativa nos estoques internos do almoxarifado, decorrente de baixas contábeis indevidas no estoque de materiais de consumo, revertidas no exercício em curso;
n) ausência de inventários de material de consumo.

Ao ver do Ministério Público de Contas, os ilícitos/impropriedades ora apurados, pela sua natureza e extensão, ostentam gravidade, eis que evidenciam, em sua maioria, graves infrações à norma legal e podem propiciar danos aos cofres públicos. Assim, caso não elididos, são suficientes para macular a gestão dos responsáveis, sobretudo se avaliados em seu conjunto.

Está assente na jurisprudência desta Corte que *“a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis”*, bem assim que *“a multiplicidade de falhas e irregularidades enseja o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, ainda que se reconheça a possibilidade de ocorrências semelhantes relevadas, se analisadas de forma isolada”* (e.g., Acórdãos 447/2010, 1.590/2010, 1.741/2010 e 7.371/2010, todos da 1ª Câmara).

No mesmo sentido, cabe ressaltar o Acórdão 1.769/2011 – 2ª Câmara:

“Entendo que, de um modo geral, tais impropriedades, quando analisadas pontualmente, não possuem alto grau de reprovabilidade e não motivariam, nessa condição, o julgamento pela irregularidade das contas. Contudo, o julgamento deste Tribunal deve se referir ao conjunto dos atos de gestão em determinado exercício e, dessa maneira, as referidas impropriedades se avultam e passam a justificar o julgamento das contas como irregulares.

8. Além disso, não obstante as impropriedades não possuírem, no geral, um alto grau de reprovabilidade, há, dentre elas, algumas bastante condenáveis que, isoladamente, já motivariam, via de regra, a aposição de sanções aos gestores”.

Ademais, de acordo com a orientação predominante nos julgados do TCU, a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (v.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara, e 3.137/2006 - 2ª Câmara).

Isso porque, conforme a sistemática de anualidade das contas adotada no âmbito deste Tribunal (artigo 7º da Lei 8.443/1992), a gestão é una e deve ser examinada a partir dos atos praticados no curso do exercício ao qual se refere, ou seja, analisam-se, em cada exercício financeiro, os fatos que neste tiverem repercussão. Sendo assim, a apreciação das contas do responsável deve se basear apenas nos atos praticados no curso do exercício de 2012, de que tratam estas contas anuais.

O administrador público, desde o momento em que aceita o encargo de gerir um órgão/entidade pública, tem que ter sempre, como principal norte de sua administração, o rigoroso e tempestivo cumprimento das leis e dos princípios pertinentes. Isto porque, em um Estado Democrático de Direito, a obediência à lei não é escolha discricionária do gestor público, ao contrário, é ato vinculado, sujeitando este às penalidades pela afronta ao ordenamento jurídico.

O intuito desta Corte de Contas é de fazer cumprir a lei, além de garantir a boa e regular gestão dos recursos públicos aplicados, atendendo, assim, ao interesse público, exigências estas basilares em um Estado Democrático de Direito.

A ocorrência de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos e de grave infração à norma legal é hipótese de irregularidade das contas dos responsáveis prevista no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, com aplicação de multa (LO/TCU, art. 58, incisos I e II), não sendo necessário, frise-se, a apuração de dano ao erário.

Cabe destacar, ainda, a sábia lição constante no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, no sentido de que, “*caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade*”.

Cumpra, pois, ao Tribunal agir com rigor no presente feito, caso não sejam descaracterizados os ilícitos.

Destarte, o Ministério Público de Contas entende necessário restituir o processo à unidade técnica, com vistas a identificar os responsáveis por todas as irregularidades/impropriedades apuradas nos autos e promover as competentes medidas saneadoras. Caso aquelas não sejam elididas, restará maculada a gestão, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa.

III

Ante o exposto, em atenção à oitiva regimental propiciada por Vossa Excelência (peça 34), manifesta-se o Ministério Público de Contas, em preliminar, por que sejam restituídos os autos à SecexDefesa, para que identifique os responsáveis por todos os ilícitos/impropriedades apurados no feito e promova as respectivas audiências.

Alerte-se que, nos ofícios de audiência a serem expedidos, devem constar a descrição detalhada das irregularidades, em consonância com a Súmula/TCU 98, bem como os preceitos legais e precedentes desta Corte ofendidos.

Por entender imperiosa a realização da citada medida preliminar, o Ministério Público de Contas deixa de apresentar proposta de mérito, conforme entendimento assente, v.g., no Acórdão 6.481/2014 - Segunda Câmara (Boletim de Jurisprudência 62), segundo o qual: “*Quando o Ministério Público junto ao TCU suscita questão preliminar, não se pode exigir dele que se manifeste quanto ao mérito do processo, por ser órgão funcionalmente independente, nos termos constitucionais e legais.*”

Brasília, em 29 de setembro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador