

TC 036.512/2011-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Olho d'água das Cunhãs (MA)

Responsáveis: Lauraci Martins de Oliveira, CPF 167.978.094-87, prefeita na gestão 2004-2008, Erivaldo Pereira do Nascimento, CPF 452.915.433-53, secretário de saúde na gestão 2004-2008, Francisco Viana da Silva, CPF 022.235.543-34, presidente da CPL em 2006, Paulo Lima de Moraes, CPF 158.354.643-04, e José Rogério Leite de Castro, CPF 449.624.603-15, membros da CPL em 2006

Advogados: Benevenuto Marques Serejo (OAB/MA 4022), Milla Cristina Martins de Oliveira (OAB/MA 8576) e outros (procurações às peças 35, 36, 37 e 51, carteira profissional e registro no cadastro nacional da OAB às peças 53 e 54)

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor da Sra. Lauraci Martins de Oliveira, prefeita de Olho d'água das Cunhãs (MA) na gestão 2005/2008, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à prefeitura de Olho d'água das Cunhãs (MA) mediante Convênio 665/2005, Siafi 551494, celebrado com o Ministério da Saúde (peça 2, p. 103-110), que teve por objeto o apoio técnico e financeiro para a estruturação da rede de atenção básica de saúde com a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Unidade Mista Dr. José Murad, conforme plano de trabalho (peça 2, p. 78-96 e 111-112).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de convênio, foram previstos R\$ 105.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 100.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 5.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 2, p. 105).

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2006OB918991, no valor de R\$ 100.000,00, emitida em 10/11/2006. Os recursos foram creditados na conta específica em 14/11/2006, conforme extrato à peça 18, p. 2.

4. O ajuste vigeu no período de 30/12/2005 a 20/12/2007, e previa a apresentação da prestação de contas até 18/2/2008, conforme cláusula oitava do termo do ajuste alterado pelo 1º Termo de Prorrogação de Vigência de Convênio (peça 2, p. 107 e 123).

5. A não aprovação da prestação de contas do Convênio 665/2005 pelo FNS, com impugnação parcial das despesas, no total de R\$ 33.010,60 (peça 1, p. 30-32), deu-se em virtude da instalação de 33 equipamentos em ambientes não previstos no plano de trabalho aprovado, no valor de R\$ 30.614,00; da aquisição de 22 equipamentos não discriminados na relação apresentada, no valor de R\$ 1.710,00; e da não aplicação no mercado financeiro do recurso federal recebido, deixando de obter R\$ 686,70 de rendimentos (peça 1, p. 26-28).

6. A instrução inicial (peça 11) destacou as seguintes irregularidades no tocante às licitações promovidas pela prefeitura para a aquisição dos equipamentos relacionados ao Convênio 665/2005:

a) 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;

b) propostas com grandes semelhanças gráficas e textuais nos Convites 50 e 51/2006;

c) 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);

d) renúncia antecipada e grupal nas duas licitações;

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

f) 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

g) 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. A instrução à peça 11 propôs diligências para saneamento dos autos, que foram promovidas e devidamente atendidas.

8. A instrução à peça 19 analisou os documentos encaminhados pela Secretaria da Fazenda do Maranhão e pelo Banco do Brasil (peças 17 e 18) em atendimento às diligências e concluiu pela inexistência de débito devido à conciliação entre os documentos bancários e as informações da prestação de contas, confirmando o pagamento às empresas contratadas para o fornecimento dos equipamentos e materiais permanentes; como também em razão da pesquisa junto à Receita Estadual não haver evidenciado ilegalidade nas notas fiscais apresentadas na prestação de contas nem nas empresas contratadas à época pela prefeitura.

9. Além disso, a instrução à peça 19 ressaltou que o Ministério da Saúde confirmara a realização do convênio em 100% das metas pactuadas, tendo comprovado em fiscalização a aquisição dos equipamentos e materiais permanentes, conforme Parecer Gescon 2819/2008 (peça 3, p. 281-288), o que afasta a ocorrência de dano ao erário e a responsabilização de terceiros.

10. Por outro lado, foi salientada a ocorrência de desvio de objeto na execução convencional, sem locupletamento dos responsáveis, caracterizada pela aquisição de 22 equipamentos não discriminados na relação apresentada e pela instalação de 33 equipamentos em ambientes não previstos no plano de trabalho aprovado; a ocorrência de irregularidades em procedimentos licitatórios; e a ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro no período de 14/11 a 28/12/2006, em infringência ao art. 20, § 1º, incisos I e II e § 2º, da IN/STN 1/1997.

11. Na forma da delegação de competência, a Secex/MA promoveu as audiências abaixo:

Ofício nº	Responsável	Ciência em	Resposta em
0682/2013 (peça 22)	Lauraci Martins de Oliveira	3/5/2013 (peça 39)	(não apresentada)
0683/2013 (peça 23)	Erivaldo Pereira do Nascimento	30/4/2013 (peça 29)	(não apresentada)
0684/2013 (peça 24)	Francisco Viana da Silva	30/4/2013 (peça 38)	(não apresentada)



0685/2013 (peça 25)	Paulo Lima de Morais	AR devolvido com a informação de mudou-se (peça 31)	(não apresentada)
233/2014 (peça 64)		Não localizado por se encontrar ausente em três tentativas (AR à peça 71)	
1520/2014 (peça 78)		29/7/2014 (peça 79)	
0686/2013 (peça 26)	José Rogério Leite de Castro	30/4/2013 (peça 28)	(não apresentada)

12. O Sr. Erivaldo Pereira do Nascimento solicitou e obteve autorização para obter cópia dos autos (peças 27 e 30). Os Srs. José Rogério Leite de Castro, Francisco Viana da Silva e Erivaldo Pereira do Nascimento constituíram como advogados Benevenuto Marques Serejo (OAB/MA 4022) e outros, conforme procurações às peças 35, 36 e 37, que solicitou prorrogação do prazo de defesa dos responsáveis em trinta dias (peças 32, 33, 34). Levada à manifestação da relatoria (peça 40), o Relator autorizou a prorrogação do prazo de defesa em quinze dias, a contar do dia útil subsequente ao do recebimento das notificações que vierem a ser expedidas (peça 41).

13. A instrução à peça 42 propôs a ciência da prorrogação do prazo de defesa aos responsáveis, tendo em vista o teor do despacho do relator, o que contou com a anuência da unidade (peça 43). Assim, foram expedidos em 13/8/2013 os Ofícios TCU/SECEX-MA 2300/2013, 2301/2013 e 2302/2013, respectivamente para os Srs. Erivaldo Pereira do Nascimento, Francisco Viana da Silva e José Rogério Leite de Castro (peças 46, 45 e 44), recebidos em 21/10/2013 (peças 47, 48 e 49).

14. O Sr. Erivaldo Pereira do Nascimento apresentou nova procuração, outorgando poderes de representação para a Adv. Milla Cristina Martins de Oliveira (OAB/MA 8576) (peça 51), que solicitou, em 12/12/2013, cópia dos autos e prorrogação da defesa em trinta dias (peça 50), tendo recebido em 20/12/2013 o CD-ROM com cópia integral do processo (peça 52). Tal procuração não constituiu mudança de advogado, pois a mesma já havia recebido poderes de representação do Sr. Erivaldo Pereira do Nascimento na procuração à peça 37.

15. A instrução à peça 56, considerando que os Srs. Erivaldo Pereira do Nascimento, Francisco Viana da Silva e José Rogério Leite de Castro estão representados por advogados, e tendo em vista que a comunicação deve ser dirigida aos representantes legais constituídos nos autos, e não às partes, de acordo com o art. 179, § 7º, do Regimento Interno do TCU, propôs o reenvio da comunicação de prorrogação do prazo de defesa em quinze dias, a contar do dia útil seguinte ao recebimento da notificação, aos advogados Benevenuto Marques Serejo e Milla Cristina Martins de Oliveira.

16. Após tentativas sem sucesso de comunicação dos representantes legais (peças 58 a 63, 65 a 70, 72 a 77 e 80 a 85), os advogados de Erivaldo Pereira do Nascimento, Francisco Viana da Silva e José Rogério Leite de Castro, Sr. Benevenuto Marques Serejo e Sra. Milla Cristina Martins de Oliveira, foram comunicados da prorrogação do prazo para apresentação da defesa de seus clientes em 18/3/2015, via Ofícios TCU/SECEX-MA 821/2015, 822/2015, 824/2015, 825/2015, 827/2015 e 828/2015 (peças 86 a 91), entregues diretamente em seus escritórios (peças 92 a 97).

EXAME TÉCNICO

17. A Sra. Lauraci Martins de Oliveira, ex-prefeita de Olho d'água das Cunhãs (MA), foi devidamente ouvida em audiência em 3/5/2013 pelo desvio de objeto na execução do Convênio 665/2005, pela ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro e pelas irregularidades verificadas nos Convites CPL 50/2006 e 51/2006, não tendo se manifestado, o que caracteriza sua revelia.

18. O Sr. Paulo Lima de Morais, ex-membro da CPL, também foi ouvido em audiência em 29/7/2014, quanto às irregularidades nos Convites CPL 50/2006 e 51/2006, realizados pela prefeitura

para a aquisição dos equipamentos do Convênio 665/2005, tendo permanecido silente ao chamado deste Tribunal para apresentar razões de justificativa.

19. Da mesma forma, o Sr. Francisco Viana da Silva e o Sr. José Rogério Leite de Castro, respectivamente ex-presidente e ex-membro da CPL, ouvidos em audiência em 30/4/2013, tiveram prazo para apresentação de defesa dilatado por este Tribunal e comunicado a seus advogados em 18/3/2015, sem que, até o momento, tenham protocolado seus argumentos de defesa para as irregularidades nos Convites CPL 50/2006 e 51/2006, realizados pela prefeitura para a aquisição dos equipamentos do Convênio 665/2005.

20. O Sr. Erivaldo Pereira do Nascimento, ouvido em audiência em 30/4/2013, para justificar o desvio de objeto na execução do Convênio 665/2005 e a ausência de aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro, teve prazo prorrogado para apresentação de defesa contado a partir do dia útil subsequente a 18/3/2015, quando seus advogados foram comunicados da autorização da dilação de prazo solicitada, sem, no entanto, ter se manifestado perante este Tribunal.

21. Os responsáveis, instados a se manifestarem, não apresentaram suas razões de justificativa. A audiência constitui para os responsáveis não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para serem ouvidos e trazerem aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Assim, a simples omissão não constitui fundamento para aplicação de sanção. Também não se podem presumir verdadeiros, de forma absoluta, os fatos que deixaram de ser contestados, se tais ocorrências foram esclarecidas nos autos.

22. Entretanto, quando chamados a se manifestarem acerca de determinado fato, devem os responsáveis utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-lo, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção apenas com base nas informações constantes dos autos. O instrumento da audiência, bem como o da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à parte, e a opção de não exercê-la é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011-Plenário, 892/2008-2ª Câmara, 1.711/2008-2ª Câmara e 2.092/2007-1ª Câmara). Assim, em vista da ausência de apresentação de justificativas para as irregularidades apontadas nos ofícios de audiência, serão considerados na análise somente os elementos já presentes nos autos.

23. Quanto às irregularidades constatadas, tem-se inicialmente o desvio de objeto na execução do Convênio 665/2005, firmado com o Ministério da Saúde/FNS, em razão das ocorrências abaixo, sob a responsabilidade da ex-prefeita e do ex-secretário municipal de saúde:

a.1.1) aquisição de 22 equipamentos não discriminados na relação apresentada na prestação de contas (um suporte para coleta de sangue; uma mesa para exame clínico; e vinte pinças dente de rato 12 cm) totalizando R\$ 1.710,00; e

a.1.2.) instalação de 33 equipamentos em ambientes não previstos no plano de trabalho aprovado: termos de empréstimos autorizando a instalação de equipamentos da Unidade Mista Dr. José Murad em postos de saúde nos povoados Bacuri da Linha, Barraquinha da Linha, Residencial Primavera, Santa Maria Mazol II, Setuba dos Barreiros e Telêmago e nos bairros de Bairro Novo e José Rodrigues pelo prazo de 350 dias; e relação de equipamentos com o número do tombamento patrimonial apresentada na prestação de contas distribuindo equipamentos ao posto de saúde do povoado José Rodrigues (duas cadeiras fixa c/pés e assento em chapa; dois aparelhos de ar condicionado 10.000BTU; dois birots em madeira; um amalgador odontológico; uma cadeira odontológica; um equipamento de profilaxia odontológica; um mocho odontológico; um refletor odontológico; um suporte para soro; duas cadeiras fixas e assento de ferro; uma mesa ginecológica; um suporte para coleta de sangue; uma balança antropométrica e um armário de aço, totalizando R\$ 19.310,00) e ao posto de saúde do povoado Residencial Primavera (dois bancos de madeira 2,8x0,60; um banco de madeira 3x0,060; uma geladeira de 410 litros; uma escada de dois degraus;

dois aparelhos de ar condicionado 10.000 BTU; uma mesa médico ginecológica; um suporte para soro; um colposcópio; duas cadeiras fixas com pés e assento em chapa; cesto de aço inox; um nebulizador e uma máquina de lavar 10 kg, totalizando R\$ 11.304,00), perfazendo o valor de R\$ 30.614,00.

24. Os documentos acostados aos autos demonstram a utilização da quantia de R\$ 32.324,00 dos recursos destinados ao convênio na aquisição e na instalação de equipamentos fora do objeto/local previsto originalmente no instrumento de convênio. Em que pese a existência da falha apontada, observa-se que a maior parte dos recursos federais repassados no total de R\$ 100.000,00 foi efetivamente utilizada em atividades que guardam relação direta com a finalidade pactuada. Além disso, não foram constatados indícios de que os responsáveis tenham se beneficiado ilicitamente dos recursos que lhe foram confiados.

25. Em casos como este, em que, não havendo indícios de locupletamento, o gestor comprova a utilização dos recursos recebidos em benefício da comunidade, na finalidade conveniada, ainda que em objeto diferente daquele previsto no plano de trabalho, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de julgamento das contas pela regularidade com ressalvas por caracterizar a ocorrência como falha formal. Nesse sentido são os Acórdãos 1.313/2009-Plenário, 2.258/2009-2ª Câmara, 1.424/2008-2ª Câmara, 3.567/2008-2ª Câmara, 5.300/2008-2ª Câmara, 204/2000-1ª Câmara.

26. A segunda irregularidade relaciona-se à ausência de aplicação dos recursos do Convênio 665/2005 no mercado financeiro no período de 14/11/2006 (data do crédito) a 28/12/2006 (data de pagamento dos cheques emitidos), em infringência ao art. 20, § 1º, incisos I e II e § 2º, da IN/STN 1/1997, sob a responsabilidade da ex-prefeita e do ex-secretário municipal de saúde.

27. Conforme se extrai dos autos, embora os recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde estivessem já disponíveis, deixaram de ser aplicados por um período de quinze dias. Tal fato desrespeita os arts. 116, § 4º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 41, §1º, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, segundo os quais deve haver a aplicação financeira dos recursos não utilizados de forma a garantir que o montante repassado não sofra eventuais efeitos negativos da desvalorização da moeda em face da inflação.

28. A jurisprudência do TCU é no sentido de que não cabe cobrar do responsável o valor correspondente aos rendimentos que seriam auferidos caso os recursos tivessem sido aplicados no mercado financeiro. O fato de o responsável não ter cumprido a legislação, não aplicando financeiramente os recursos, pode lhe ensejar somente a aplicação de multa e o julgamento pela irregularidade das contas. Sobre o montante não aplicado no objeto já incidirão correção monetária e juros moratórios, desde a data em que foram colocados à disposição do gestor municipal. Nesse sentido são os Acórdãos 4.920/2009-1ª Câmara, 1.344/2010-1ª Câmara, 1.259/2010-2ª Câmara, 2.700/2009-2ª Câmara, 3.681/2008-1ª Câmara, 1.123/2008-Plenário, 2.345/2008-2ª Câmara, 1.543/2008-2ª Câmara, 2.762/2008-2ª Câmara e 211/2009-2ª Câmara.

29. No caso em análise, os recursos deixaram de ser aplicados pelo prazo curto de quinze dias, incapaz de ocasionar desvalorização da moeda pela inflação. Tanto que os recursos foram utilizados nas metas pactuadas, conforme verificação do Ministério da Saúde. Por esse motivo, entende-se que a ocorrência não é capaz de macular as contas dos responsáveis, devendo ser caracterizada como falha formal, e levando ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas.

30. A terceira e última irregularidade diz respeito às irregularidades abaixo listadas, verificadas nos Convites CPL 50/2006 e 51/2006, realizados pela prefeitura para a aquisição dos equipamentos do Convênio 665/2005, sob a responsabilidade da ex-prefeita e dos então presidente e membros da comissão permanente de licitação do município.

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

- b) propostas com grandes semelhanças gráficas e textuais nos dois convites;
- c) 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);
- d) renúncia antecipada e grupal nas duas licitações;
- e) ausência, em ambos os certames, de identificação do representante legal de cada licitante na ata ou em qualquer outro documento;
- f) 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
- g) 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).

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.

CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida na seção acima, apesar da revelia dos responsáveis, e em atenção ao princípio da verdade material nos processos administrativos, entende-se que, diante da inexistência de dano ao erário na execução do Convênio 665/2005-FNS pela prefeitura de Olho d'água das Cunhãs (MA), e em razão da efetivação das metas acordadas, entende-se que as irregularidades tratadas nos autos possam ser consideradas falhas formais. Desse modo, as presentes contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

33. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a expectativa de controle constante do anexo da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:

- a) julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, as contas dos Srs. Lauraci Martins de Oliveira, CPF 167.978.094-87, Erivaldo Pereira do Nascimento, CPF 452.915.433-53, Francisco Viana da Silva, CPF 022.235.543-34, Paulo Lima de Moraes, CPF 158.354.643-04, e José Rogério Leite de Castro, CPF 449.624.603-15, dando-se-lhes quitação; e
- b) arquivar os presentes autos.

Secex/MA, 1ª Diretoria, em 24/3/2015.



(Assinado eletronicamente)

Ana Cristina Bittencourt Santos Morais

AUFC – Mat. 2.800-2