

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Funasa contra Sebastião Bento de Sousa Lima, presidente da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA – Assingra, em razão da não aprovação de saldo da 4ª parcela e da totalidade das 5ª e 6ª parcelas dos recursos do Convênio 127/2002, Siafi 453581, celebrado com o objetivo de prestar assistência básica de saúde à população indígena do Polo Base Grajaú do Distrito Sanitário Especial Indígena do Maranhão (peça 1, p. 133-149).

2. Foram repassados à associação R\$ R\$ 1.502.293,39, em seis parcelas.

3. A Secex/MA incluiu como responsável solidária a Assingra e promoveu a citação de ambos em razão das irregularidades apontadas na instrução adotada como relatório, entre as quais destaca-se a não redução das principais doenças existentes na região, objetivo principal do convênio.

4. Além da citação dos responsáveis, a unidade técnica realizou a audiência de Mauro Ricardo Machado Costa, então presidente da Funasa, e de Déo Costa Ramos, então diretor do Depin, à época responsável pela aprovação das prestações de contas parciais da associação, em razão dos fatos abaixo:

“a) durante a execução do convênio não foram cumpridas pela Funasa as seguintes obrigações dispostas na cláusula segunda do convênio: apoiar os procedimentos técnicos e operacionais a serem executados, prestando a necessária assistência à conveniente e acompanhar, supervisionar, orientar e fiscalizar as ações relativas à execução do convênio, pois não foram encontrados relatórios técnicos de acompanhamento, orientação e supervisão por parte das áreas técnicas da Funasa como facilitador para o cumprimento do objeto conveniado; e

b) aprovação de diversas prestações de contas parciais pela Funasa sem relatórios técnicos que subsidiassem a análise, apenas com a informação de que as atividades eram satisfatórias, sem fundamentação.”

5. Comprovadas as irregularidades e considerando que os responsáveis, regularmente citados, não apresentaram alegações de defesa e não recolheram o débito apurado, a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU manifestaram-se pela irregularidade das contas, com imputação de débito solidário e aplicação de multas individuais.

6. No que se refere à audiência, em pareceres uniformes, foram acolhidas as justificativas apresentadas pelo ex-presidente da Funasa, que demonstrou haverem sido adotadas providências para viabilizar a regular aplicação dos recursos transferidos.

7. As justificativas de Déo Costa Ramos foram acatadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público nos termos abaixo:

“45. Realmente, conforme alegado, cabia ao DESAI a coordenação do processo de acompanhamento e de avaliação das ações desenvolvidas nos convênios, sendo que a DEPIN tinha a competência para analisar a prestação de contas.

46. Também é importante considerar a grave carência de pessoal à época na Funasa, sendo que o próprio TCU em diversas oportunidades ressaltou a necessidade de reforço do quadro de pessoal da Fundação, como nos acórdãos demonstrados na defesa, relativos a processos de fiscalização.

47. Quanto à alegação de que agiu com base em parecer técnico, este Tribunal possui entendimento no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

48. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres técnicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos.
49. Em que pese a jurisprudência do TCU, estando o responsável na atribuição de aprovar ou não as contas, e tendo em mãos parecer no sentido da exatidão do cumprimento da execução física do convênio, não teria conduta diversa que não a aprovar a documentação. Diferente do caso em que é facilmente perceptível um erro no parecer técnico, no que se refere a legislação, por exemplo, onde o gestor poderia opinar de modo diferente.
50. Mesmo considerando a simplicidade dos pareceres técnicos emitidos, sem planilhas ou qualquer outra demonstração da execução física, é importante considerar a situação de carência de pessoal sofrida pela Funasa à época e a quantidade de convênios vigentes para acompanhamento e análise da prestação de contas.
51. Pelos motivos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas, entende-se que a irregularidade foi elidida pelo responsável.”
8. Adoto com ressalvas o entendimento defendido nos pareceres, pois penso que a responsabilização do gestor deve ser acompanhada de prova concreta e objetiva de que o parecer técnico apresentava falhas perceptíveis por qualquer administrador de conhecimento mediano, especialmente quando emitido em razão de competência regular do técnico e não por delegação de competência.
9. Em verdade, o gestor tem o dever de nomear servidor com conhecimento técnico ou jurídico exigido para desempenho do cargo ou função e de assegurar que referidos pareceres foram emitidos pelos mesmos, e não de examinar cada um desses pareceres, de forma detalhada, em busca de possíveis falhas. Não se trata aqui de delegação de competência, mas do desenvolvimento regular de atividades do cargo no exame de uma prestação de contas.
10. A título de exemplo, não vislumbro como responsabilizar o gestor por possíveis falhas na elaboração de orçamento, projetos e cadernos técnicos de engenharia quando comprovado que os mesmos foram realizados por engenheiros lotados em unidades técnicas especializadas ou designados especialmente para essa finalidade.
11. Cito ainda os inúmeros casos de licitações realizados pela administração pública em geral. Neles, faz-se necessária a segregação de atribuições e funções de cada um dos agentes envolvidos para fins de responsabilização.
12. Ora, a responsabilidade por possíveis sobrepreços no orçamento deve ser atribuída exclusivamente ao orçamentista, enquanto os erros de projeto e do caderno técnico devem ser atribuídos a quem os elaborou. Não cabe responsabilizar, objetivamente, o presidente da comissão licitação e seus membros em razão dos erros existentes nessa documentação técnica, pois não têm eles o dever de revê-la ao elaborarem o edital.
13. Os membros da comissão, por sua vez, respondem por possíveis ilegalidades contidas no edital, e, mesmo assim, apenas quando forem responsáveis por sua elaboração. Não podem, por exemplo, ser responsabilizados por qualificação técnica ou econômico-financeira restritiva à competição incluída no edital quando esta foi definida pela respectiva área técnica em projetos básicos ou termos de referência.
14. Do mesmo modo, não é razoável atribuir responsabilidade objetiva ao superior que autoriza e homologa a licitação por possíveis falhas de projeto, de orçamento, de cadernos técnicos e no edital, pois não tem ele o dever – e não possui condições materiais – de rever cada ato praticado.
15. Em verdade, a função desse gestor é verificar se a elaboração dessa documentação está sendo realizada pelas áreas e pessoal competentes e se as formalidades legais estão sendo cumpridas, e não esmiuçar cada um desses documentos em busca de possíveis erros. É desproporcional exigir que a

autoridade superior reveja um orçamento de obra que contempla, muitas vezes, milhares de itens. Não há como verificar, ademais, cada fonte utilizada para fundamentar uma estimativa de preço. Não se vislumbra, ainda, que tenha que examinar, por exemplo, um projeto de fundação e superestrutura, ou se todos os itens especificados e orçados estão de acordo com o Sinapi, ou se foram realizadas pesquisas junto a três fornecedores.

16. Reitero, portanto, que, diante de pareceres e outros trabalhos técnicos, a responsabilidade do gestor envolvido deve ser demonstrada de forma expressa e objetiva, com indicação do ato considerado irregular praticado.

17. Desse modo, como não restou comprovada manifesta irregularidade nos pareceres técnicos que embasaram a aprovação da prestação de contas de parte dos recursos transferidos em razão do convênio, acolho as justificativas dos responsáveis.

Ante o exposto, acolho, no mérito, os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU e VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de novembro de 2015.

ANA ARRAES
Relatora