



**TC-021.300/2006-8**

**Tipo:** Recurso de reconsideração em prestação de contas

**Unidade jurisdicionada:** Fundação Nacional de Saúde

**Recorrente:** Paulo de Tarso Lustosa da Costa (CPF 000.445.123-68)

**Advogados:** Adriano Soares Branquinho (OAB/DF 19.172)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:**

**Contrato 74/2002:** Ausência de demonstração de adoção de medidas eficazes. Provas testemunhais: no processo de contas é admitido apenas provas documentais, ainda que decorrente de declaração de terceiros. Inadmissibilidade do contraditório requisitado pelo recorrente: ônus de trazer os elementos probantes em forma documental. Elemento acessório decorrente da declaração de terceiros.

**Pregão 48/2005:** a responsabilização do Presidente da entidade decorre de omissão no dever de supervisão das atividades desempenhadas pelos responsáveis imediatos, permitindo a realização do pregão eletrônico 48/2005 sem justificativa, sem projeto básico e sem manifestação prévia dos setores técnicos, à despeito das atividades tenham sido desenvolvidas pela CGLOG. Ausência de documentação nos autos da prévia requisição de parecer técnico quanto a adoção de estudos analíticos para a contratação em tela. Quebra do princípio da ampla concorrência em matéria de licitação. Ausência de violação do contraditório: a discussão sobre estimativas de serviço está incluída na omissão do projeto básico, contida na citação do responsável.

**Negativa de provimento.**

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração em processo de prestação de contas da Funasa do exercício de 2005, interposto por Paulo de Tarso Lustosa da Costa (peça 316), por meio do qual o ex-Presidente da Funasa teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de multa, em razão de: **a)** irregularidades na execução do contrato 74/2002 sem observância dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da igualdade e; **b)** realização do pregão 48/2005 sem justificativa para a necessidade da contratação, sem projeto básico, sem orçamento detalhado e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes.

2. Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 3690/2016-1ª Câmara-TCU – peça 296):

9.1. levantar o sobrestamento dos autos determinado pelo Acórdão 1258/2011-TCU-Plenário;



9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa de Paulo de Tarso Lustosa da Costa;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas de Paulo de Tarso Lustosa da Costa, sem imputação de débito, aplicando-lhe a multa individual prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, julgar regulares com ressalvas as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior, João Medeiros e Silva e Valdi Camarcio Bezerra, dando-lhes quitação;

9.5. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

9.6. dar ciência desta deliberação à Fundação Nacional de Saúde;

## HISTÓRICO

O responsável, exercendo a função de Presidente da Funasa no exercício de 2005, teve suas contas anuais julgadas irregulares em razão de irregularidades:

a) na execução do Contrato 74/2002 (contrato firmado com a empresa Brasfort para prestação de serviços de apoio administrativo e atividades auxiliares), materializadas nas seguintes ocorrências:

- i) ter indicado ou permitido a indicação por parte de seus subordinados de nomes de pessoas a serem contratadas pela Brasfort, caracterizando subordinação direta de funcionários terceirizados à contratada, vetado pelo inciso IV, do artigo 4º do Decreto 2.271/97 e pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho;
- ii) ter indicado ou permitido a indicação de funcionários a serem beneficiados por alteração de classes de trabalhadores estabelecidas no contrato, caracterizando caso de subordinação direta de funcionários terceirizados à contratada, contrariando o princípio de impessoalidade e o inciso IV, do artigo 4º do Decreto 2.271/97, bem como a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho;
- iii) ter permitido/autorizado, sem qualquer respaldo contratual ou legal, que terceirizados fossem alocados nas Coordenações Regionais da Fundação;
- iv) ter permitido a realização de viagens de terceirizados às custas da Funasa, caracterizando subordinação direta de funcionários terceirizados à contratada, vetado pelo inciso IV, do artigo 4º do Decreto 2.271/97 e contrário ao disposto na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho e no artigo 55 da Lei nº 8.666/1993;
- v) ter permitido que os terceirizados atuassem em atividades de representação de Coordenadores e do Presidente da FUNASA (funções estratégicas da Funasa),



conforme declarações prestadas à CGU por funcionário lotado na CORE/RJ (item 3.1.37), em afronta ao disposto no artigo 1º, § 2º, do Decreto 2.271/97;

vi) permitir que a execução do contrato se desse sem mecanismos mínimos de controle de frequência dos terceirizados que exerciam atividades fora do Distrito Federal, uma vez que folhas individuais de presença de funcionários, segundo informações prestadas pelo preposto do contrato, eram encaminhadas à residência dos terceirizados para que assinassem e devolvessem à Fundação para fins de pagamento (peça 31, p. 23).

b) na realização do Pregão 48/2005 (contrato firmado para a prestação de serviços de gestão inteligente de informações com conversão de documentos para formato digital com a gestão de documentos), materializada nas seguinte ocorrência:

i) realização do Pregão 48/2005 sem justificativa para a necessidade da contratação, sem que houvesse projeto básico e orçamento detalhado e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes, em desacordo com o disposto no art. 7º, §§ 1º, 2º, I e II, e 4º da Lei 8.666/1993 (peça 31, p. 38).

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Nenhuma divergência a ser apontada quanto ao exame de admissibilidade realizado pela SERUR (peças 319-320), acolhido pelo e. Relator Benjamin Zymler (peça 323), pelo conhecimento do recurso.

## **EXAME DE MÉRITO**

### **4. Da delimitação**

5. Questiona o recorrente

5.1. Quanto ao Contrato 74/2002: a) aplicação do entendimento contido no julgamento do TC-021.208/2006-0, reconhecendo a ação pronta para obstar o agravamento das irregularidades; b) afastamento da multa pela utilização de depoimentos colhidos de servidores sem a observância do contraditório.

5.2. Quanto ao Pregão 48/2005: a) a contratação estaria afeita a competência da CGLOG (Coordenação-Geral de Recursos Logísticos); b) ausência de irregularidades pela ausência de consulta prévia a Coinf e a Coseg, bem como a evidenciação da participação da área de tecnologia; c) contratação baseada nas justificativas apresentadas pela CGLOG; d) a exigência de quantitativos estimados não estaria contemplado na audiência do responsável, com violação do direito ao contraditório; e) ausência de dano ao erário.

### **6. Das irregularidades relativas ao Contrato 74/2002 (terceirização de serviços de apoio administrativo)**

7. Alega o recorrente a aplicação analógica do julgamento no TC-021.208/2006-0, reconhecendo-se a adoção de medidas para obstar o agravamento das irregularidades, bem como o



afastamento da multa pela utilização de depoimentos colhidos de servidores sem a observância do contraditório.

## 8. Análise

9. Não é possível a aplicação do entendimento contido no Acórdão 2.062/2012-1ª Câmara (TC-021.208/2006-0), uma vez que o responsável não apontou qualquer medida adotada, durante sua gestão, no sentido de retificar a adoção incorreta de terceirização no órgão público, uma vez que o contrato em tela teve execução até em todo o período da gestão do ora recorrente (item 3.1.5, peça 31, p. 40), com diversas prorrogações e escalonamento dos custos contratuais.

10. Assim, diversamente daquilo que foi julgado no TC-021.208/2006-0, no qual a relatora reconheceu a adoção de medidas saneadoras (atualização do sistema de acompanhamento pelas coordenações regionais, levantamento dos convênios vigentes, demonstrando o valor da obra, quantidade de parcelas liberadas, valor e percentuais de recursos liberados e de execução da obra, suspensão temporária dos pagamentos dos convênios vigentes até novo levantamento e bloqueio dos saldos das contas dos convênios referidos na audiência que tiverem execução física incompatível com a financeira e adoção dos procedimentos necessários à regularização), **no presente contrato nenhuma medida corretiva foi adotada pelo recorrente, ao contrário, houve agravamento das condições de irregularidade da execução do contrato de terceirização.**

11. No que diz respeito a condenação fundamentada em provas testemunhais, há de se ressaltar, num primeiro momento, que todas as provas produzidas no processo de contas são de natureza documental, inclusive aqueles produzidas em contexto fiscalizatório deflagrado pela CGU, como é o caso em análise. É, portanto, próprio da processualista do processo de contas a admissão exclusiva de provas documentais, conforme se extrai do julgado contido no Acórdão 1.177/2009-2ª Câmara:

As provas produzidas perante o TCU devem sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal.

12. Trata-se de entendimento sedimentado no Regimento Interno na Corte, no sentido de admitir provas exclusivamente documentais:

Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

13. Assim, a noção de instauração de contraditório formal em relação as declarações contidas no relatório da CGU é incompatível com o procedimento adotado no processo de contas. Qualquer que seja o fato a ser provado pelo responsável, a ele incumbe o ônus de trazer a narrativa em forma documental com finalidade probante, não havendo previsão legal no procedimento adotado para a oitiva de eventuais testemunhas.

14. Ademais, as irregularidades relacionadas ao contrato de terceirização na gestão do recorrente não são demonstráveis apenas por declarações de terceiros. Verifica-se que apenas um aspecto periférico da irregularidade relativamente **ao emprego de terceirizado na função de representação eventual do Presidente da FUNASA** (peça 31, p. 17, relato de Francisco José Pinto de França lotado na CORE/RJ) decorreu de declaração de terceiro. No entanto, os aspectos essenciais da irregularidade, relativamente aos sucessivos termos aditivos que permitiram o



aumento desmedido das contratações, a ocorrência de vinculação na seleção das pessoas designadas, a determinação de procedimentos de promoção dos funcionários por parte do órgão público, a alocação de servidores em Coordenações Regionais à despeito do contrato ter vigência apenas em Brasília e as constatações apontadas em processos disciplinares quanto ao pagamento de diárias e deslocamentos de funcionários terceirizados custeados pelo erário são circunstâncias documentalmente comprovadas, não tendo o responsável apontado qualquer elemento de mitigação da responsabilidade.

#### 15. Das irregularidades relativas ao Pregão 48/2005 (digitalização de documentos)

16. Alega o recorrente a competência da CGLOG (Coordenação-Geral de Recursos Logísticos), bem como a ausência de irregularidades pela ausência de consulta prévia a órgãos técnicos (Coinf/Coseg) e a participação da área de tecnologia. Afirma que a contratação estaria baseada nas justificativas apresentadas pela CGLOG e que a exigência de quantitativos estimados não estaria contemplado na audiência do responsável, com violação do direito ao contraditório. Por fim, alega que a ocorrência não implicou dano ao erário, afastando a aplicação de multa.

#### 17. Análise

18. Destaque-se que, embora os atos de licitação e contratação da empresa responsável pela digitalização de documentos fosse da alçada da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, conduzida por Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (peça 31, p. 39), a responsabilização do Presidente da entidade decorre de **omissão no dever de supervisão das atividades desempenhadas pelos responsáveis imediatos**, permitindo a realização do pregão eletrônico 48/2005 sem justificativa, sem projeto básico e sem manifestação prévia dos setores técnicos.

19. Não se trata, assim, de irregularidade de difícil detecção no momento da homologação: a exigência de projeto básico prévio e as planilhas de custos unitários do serviço é expressão legal contida no art. 7º, § 2º, I e §4º da Lei 8666/93, com vistas a determinação precisa da necessidade pública a ser suprida pela atuação do particular selecionado pela Administração, ressaltando, portanto, a quase inexistência de controles por parte do órgão central da Administração, trazendo a responsabilidade ao ora recorrente.

20. De outra sorte, não se pode presumir que os órgãos técnicos tenham se manifestado no processo de licitação (Coinf/Coseg), uma vez que o trecho aludido pelo recorrente (“pesquisas realizadas pela nossa área de tecnologia”) refere-se a uma noção vaga e genérica quanto a necessidade de contratação do serviço, sendo exigível um estudo analítico quanto a real necessidade do serviço contrato em face das alternativas de tecnologia disponíveis à época do pregão.

21. Não se pode olvidar que, à despeito da ausência de demonstração de prejuízo ao erário, a própria ruptura do princípio da ampla concorrência em matéria de licitação (com a inserção de exigências excessivas/desarrazoadas, peça 31, p. 37) é ocorrência que justifica a aplicação de sanção ao responsável, fundamentada na omissão no dever de fiscalização dos procedimentos adotados pelos subordinados.

22. Por fim, no que tange a discussão de quantitativos enquanto fundamento utilizado na instrução (peça 282) e no parecer do Ministério Público (peça 284), não se trata de inovação nos fundamentos da citação, por se tratar de decorrência natural do projeto básico. Caso o responsável



tivesse agido no sentido de correção legal dos rumos da licitação empreendida, seria natural a verificação da estimativa de quantitativo do serviço no momento da formatação do projeto básico. Assim, a discussão estava previamente contida no item III da citação, não havendo qualquer violação ao princípio do contraditório:

realização do Pregão 48/2005 sem justificativa para a necessidade da contratação, sem que houvesse projeto básico e orçamento detalhado e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes, em desacordo com o disposto no art. 7º, §§ 1º, 2º, I e II, e 4º da Lei 8.666/1993 (itens 3.4.4 a 3.4.18 da instrução de fls. 1498-1554 do Volume 7 do TC 021.300/2006-8).

(peça 32, p. 9)

## CONCLUSÕES

23. No julgamento do Acórdão 2.062/2012-1ª Câmara (TC-021.208/2006-0), sugerido como paradigma de incidência no caso concreto, foi reconhecido que o responsável adotou diversas medidas eficazes, fato que não foi demonstrado na gestão do Contrato 74/2002 de responsabilidade do Presidente da instituição (terceirização).

24. No que tange a adoção de provas testemunhais, é próprio da processualista do processo de contas a admissão exclusiva de provas documentais, conforme se extrai do julgado contido no Acórdão 1.177/2009-2ª Câmara, ainda que decorrente de declaração de terceiros, razão pela qual o contraditório sugerido pelo recorrente não seja admissível, incumbindo-lhe o ônus de trazer a narrativa em forma documental com finalidade probante. Ademais, o aspecto discutido com a declaração de terceiros não é essencial a demonstração de irregularidade na conduta fiscalizatória do responsável.

25. No que tange ao Pregão 48/2005, a responsabilização do Presidente da entidade decorre de **omissão no dever de supervisão das atividades desempenhadas pelos responsáveis imediatos**, permitindo a realização do pregão eletrônico 48/2005 sem justificativa, sem projeto básico e sem manifestação prévia dos setores técnicos, à despeito das atividades tenham sido desenvolvidas pela CGLOG. Não está documentado nos autos a requisição de parecer técnico quanto a adoção de estudos analíticos para a contratação em tela.

26. Embora não exista demonstração de prejuízo ao erário, a própria ruptura do princípio da ampla concorrência em matéria de licitação é ocorrência que, por si só, justifica a aplicação de sanção ao responsável. No que diz respeito a alegação de violação ao princípio do contraditório, há de se apontar que a discussão sobre estimativas de serviço está incluída na omissão do projeto básico, contida na citação do responsável, não sendo possível apontar violação do princípio em comento.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Paulo de Tarso Lustosa da Costa contra o Acórdão 3690/2016-1ª Câmara-TCU, propondo, com base nos artigos 32 e 33 da Lei 8.443/92, conhecer o recurso interposto e negar provimento, dando ciência à Fundação Nacional de Saúde.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 2 de março de 2017



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Secretaria Geral de Controle Externo  
Secretaria de Recursos

(assinado eletronicamente)  
Weverton Ribeiro Severo  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 5062-8