

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 020.378/2008-2

Natureza: Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas, exercício de 2007

Recorrentes: Lúcia de Fátima Teixeira Masson (Gerente-Geral de Recursos Humanos), Maria das Graças Sousa Guimarães (Gerente-Geral de Tecnologia da Informação), Maristela de Figueiredo (fiscal de contrato), Paulo César Guimarães Costa (fiscal de contrato) e Ricardo Gamarski (Gerente-Geral de Tecnologia da Informação em exercícios anteriores)

Unidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. INSPEÇÃO. AUDIÊNCIA. SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO EM RELAÇÃO A UM GESTOR. CONTAS IRREGULARES E CONDENAÇÃO EM DÉBITO. REGULARES COM RESSALVA. REGULARES E QUITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS E APLICAÇÃO DE MULTA AOS RECORRENTES. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE DE DOIS SERVIDORES. PROVIMENTO SOMENTE DESSES RECURSOS. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO EM RELAÇÃO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos, nesta fase processual, de recursos de reconsideração interpostos por Lúcia de Fátima Teixeira Masson (Gerente-Geral de Recursos Humanos da Agência Nacional de Segurança Sanitária), Maria das Graças Sousa Guimarães (Gerente-Geral de Tecnologia da Informação), Maristela de Abreu Figueiredo (fiscal de contrato), Paulo César Guimarães Costa (fiscal de contrato) e Ricardo Gamarski (Gerente-Geral de Tecnologia da Informação em exercícios anteriores) contra o Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara, que apreciou a prestação de contas da Anvisa, referente ao exercício de 2007.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a unidade técnica providenciou a instrução dos referidos recursos, concluindo pelo provimento somente dos formulados por Maria das Graças Sousa Guimarães e Ricardo Gamarski, conforme transcrição a seguir:

*“Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Maristela de Abreu Figueiredo, então Fiscal do Contrato nº 24/2002; Lúcia de Fátima Teixeira Masson, na qualidade de Gerente-Geral de Recursos Humanos; Maria das Graças Sousa Guimarães, à época Gerente-Geral de Tecnologia da Informação; Ricardo Gamarski, Gerente-Geral de Tecnologia da Informação em exercícios anteriores, e Paulo César Guimarães Costa, na condição de fiscal do Contrato nº 11/2003; contra as deliberações do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara, que julgou a prestação de contas da Agência Nacional de Segurança Sanitária – Anvisa, relativa ao exercício de 2007 (peça 20, p. 46-50).*

*2. Com vistas a coligir informações que subsidiassem a instrução da prestação de contas da entidade, a 4ª Secex promoveu inspeção junto à Anvisa, ocasião em que foram analisados os Contratos nºs. 11/2003 e 24/2002 (peça 16, p. 20-27 e p. 33-37).*

*3. No que se refere ao Contrato nº 11/2003, celebrado em 23/4/2003 com vigência sucessivamente prorrogada até 19/10/2008, tratava-se de ajuste oriundo de concorrência, firmado com a Politec, empresa especializada em tecnologia da informação nos processos de gerência de*

projetos, análises e documentação de sistemas, administração de dados e objetos, comunicação multimídia e suporte técnico (peça 14, p. 35 e 36, e peça 16, p. 20 e 24).

4. O objeto do contrato abrangia o desenvolvimento de vários sistemas, tendo sido demandado pela Gerência-Geral de Recursos Humanos da Anvisa o Sistema RH-Anvisa, que custou à entidade no mínimo R\$ 341.995,72, sem que o programa viesse a ser definitivamente concluído/entregue, já que foi abandonado e, posteriormente, acabou por ser substituído pelo Sistema de Recursos Humanos (SARH), doado pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (peça 14, p. 35 e 36, e peça 16, p. 20 e 24).

5. Segundo a descrição pormenorizada dos fatos, diversos fatores teriam impactado o resultado frustrado dos serviços, a exemplo de constantes trocas dos profissionais da contratada e falhas na comunicação entre as áreas solicitantes dos sistemas e a área demandada – demora dos solicitantes para testar e homologar as entregas parciais do sistema (peça 14, p. 37).

6. Por conseguinte, foram ouvidos em audiência os responsáveis Maria das Graças Sousa Guimarães, Gerente-Geral de Tecnologia da Informação, e Ricardo Gamarski, Gerente-Geral de Tecnologia da Informação em exercícios anteriores, em vista das ocorrências abaixo reproduzidas (peça 17, p. 18-19 e p. 21-22):

a) não desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa pela contratada, conforme as exigências da Gerência-Geral de Recursos Humanos, mesmo tendo sido pagos pelo menos R\$ 341.995,72, fato que caracteriza ato antieconômico, segundo evidências apontadas no Memorando nº 953/GGRHU e no Parecer de Auditoria nº 10/2008, evidências essas reforçadas pelo relato de Dulcelina Mara Pereira Said, Gerente-Geral Substituta da Gestão de Tecnologia da Informação, contido no Memorando nº 130/GGTIN/DIMCB/Anvisa, de 1/12/2006, que informava ‘a total ausência de fluxo e procedimentos para o correto controle entre o solicitado entre as áreas técnicas da casa e produtos desenvolvidos entregues por esta Gerência-Geral’;

b) não aplicação de sanções à contratada em virtude de inexecução/execução parcial do contrato, descumprindo os mandamentos do art. 66 da Lei de Licitações e Contratos.

7. Ainda sobre o Contrato nº 11/2003, em instrução complementar, a 4ª Secex acresceu a responsabilização dos fiscais do contrato em vista da obrigação de homologar o Sistema RH-Anvisa, motivo pelo qual Paulo César Guimarães Costa, fiscal no período de maio/2006 até o final do pacto, foi chamado em audiência por não exercer suas funções segundo o que preceitua o art. 67 e parágrafos da Lei nº 8.666/1993, em razão das condutas transcritas a seguir (peça 18, p. 12, e peça 19, p. 13-14):

a) assinar os Relatórios Mensais de Acompanhamento Contratual no referido período, atestando a boa e regular prestação dos serviços contratados com a Politec, especialmente no que tange ao desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa, que não foi entregue à área demandante de acordo com as especificações do objeto, impedindo a Anvisa de adotar as medidas cabíveis ao caso, tais como suspensão dos repasses financeiros, adoção de medidas tendentes a obrigar a empresa a concluir o serviço e aplicação de multa à contratada;

b) omissão do responsável em não relatar aos superiores quanto à constante troca de profissionais da Politec atuando no Sistema RH-Anvisa, fato que prejudicou o bom andamento do desenvolvimento do projeto, principalmente na etapa relacionada a levantamento de requisitos, que contribuiu para que a Anvisa, por intermédio dos responsáveis, não tenha aplicado à empresa as sanções cabíveis ao caso (advertência, multa, ou até mesmo rescisão contratual) pela má prestação dos serviços contratados;

c) receber, definitivamente, conforme Memorando nº 13/2010-GGGAF/ANVISA, anexado por Maria das Graças Souza Guimarães, o Sistema RH-Anvisa, embora não estivesse em conformidade com o solicitado pela área demandante e não tenha sido desenvolvido completamente, o que representa prejuízo ao erário, haja vista a contratação do objeto não ter atingido os fins almejados, de contemplar a área de Recursos Humanos com o sistema demandado.

8. Rechaçadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a unidade instrutiva propôs a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 a Paulo César Guimarães Costa e Ricardo Gamarski; e da multa do art. 58, inciso I, da norma a Maria das Graças Sousa Guimarães, bem como o julgamento pela irregularidade das contas da gestora (peça 20, p. 18-19).

9. Quanto ao Contrato nº 24/2002, celebrado na data de 12/12/2002, com vigência prorrogada sucessivamente até 11/12/2008, entre a Anvisa e a Patrimonial Serviços Especializados Ltda., refere-se à prestação de serviços de apoio administrativo e atividades auxiliares (peça 14, p. 45).

10. Neste caso, apurou-se a falta de controle por parte da Anvisa quanto às exigências editalícias que deveriam ser cumpridas pelos empregados da Patrimonial relacionadas à experiência mínima em atividade congênere para efeito de classificação e ocupação dos postos de trabalho contratados, a exemplo da ausência de comprovantes que atestassem a experiência declarada pelos candidatos aos postos solicitados pela entidade; experiências declaradas não relacionadas às funções que seriam desenvolvidas; descumprimento de regras de tempo de experiência mínima para o enquadramento nas classes IV e V; falta de referência ao tempo de experiência em alguns currículos. Como consequência, os funcionários ocupavam classes mais altas das que estavam capacitados pelo tempo de experiência exigido (peça 14, p. 46).

11. Ante a constatação, promoveu-se a audiência de Maristela de Abreu Figueiredo, fiscal do contrato, para que se pronunciasse acerca de (peça 17, p. 26-27):

- falha de acompanhamento e fiscalização na execução do contrato, consubstanciada no não registro das ocorrências e consequente não aplicação de penalidade à contratada, contrariando o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, falha essa que concorreu para que funcionários terceirizados exercessem funções para as quais não foram contratados, culminando na ocorrência de diversas demandas judiciais contra a Anvisa, sob a alegação de desvio de função, conforme verificado no Ofício nº 516/2009/GGRHU/Anvisa.

12. Complementarmente, também se ouviu em audiência Lúcia de Fátima Teixeira Masson, Gerente-Geral de Recursos Humanos, instada a se manifestar sobre (peça 17, p. 17-18):

- falhas no controle da agência que possibilitou a contratação, por meio do Contrato nº 24/2002 (que perdurou até o final de 2008), dos terceirizados sem observância dos requisitos previstos no Termo de Referência, pois foi verificada falta de controle quanto à experiência mínima em atividade congênere (ausência de comprovantes que atestem a experiência declarada; experiências declaradas não relacionadas às funções que seriam desenvolvidas na entidade, descumprimento de algumas regras de tempo de experiência mínima para enquadramento nas Classes IV e V; falta de referência ao tempo de experiência em alguns currículos), resultando em desperdício de dinheiro público por parte da Administração, que pagou aos contratados salários mais altos do que aqueles para os quais estavam capacitados, além da exposição da Administração a riscos, de que são exemplos as ações judiciais oferecidas pelos funcionários da contratada.

13. Por sua vez, as razões de justificativa das responsáveis não foram acatadas pela unidade instrutiva, o que resultou na proposta de julgamento pela irregularidade das contas de Lúcia de Fátima Teixeira Masson, com base no art. 16, inciso III, alínea 'b', e aplicação da multa do art. 58, inciso I, e na condenação de Maristela de Abreu Figueiredo à multa do art. 58, inciso II, todos da Lei nº 8.443/1992 (peça 20, p. 18-19).

14. O Ministério Público junto ao TCU anuiu ao encaminhamento sugerido (peça, p. 28-29). O Relator **a quo** encampou os pronunciamentos, consoante relatório e voto que acompanham o Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara (peça 20, p. 20-50), o que redundou na decisão ora recorrida, reproduzida parcialmente abaixo:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Maristela de Figueiredo, Fiscal do Contrato nº 24/2002, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no

valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por falha no acompanhamento e fiscalização na execução do referido contrato;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Lúcia de Fátima Teixeira Masson, Gerente-Geral de Recursos Humanos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19 e 23, inciso III, alíneas 'a' e 'b', todos da Lei nº 8.443/1992, julgar suas contas irregulares, por falha no controle da agência que possibilitou a contratação e progressão de classe de terceirizados sem observância dos requisitos previstos no Termo de Referência do Contrato nº 24/2002;

9.5. aplicar à responsável indicada do item anterior a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU, c/c o art. 268, inciso I, do RITCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Maria das Graças Sousa Guimarães, à época Gerente-Geral de Gestão de Tecnologia da Informação, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), pelo não desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa pela contratada conforme as exigências da Gerência-Geral de Recursos Humanos (GGRHU);

9.7. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Ricardo Gamarski, à época Gerente-Geral de Gestão de Tecnologia da Informação, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pelo não desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa pela contratada conforme as exigências da Gerência-Geral de Recursos Humanos (GGRHU);

9.8. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Paulo César Guimarães Costa, Fiscal do Contrato nº 11/2003, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por não exercer suas funções de fiscal de contrato segundo preceitua o art. 67 e parágrafos da Lei nº 8.666/1993;

(...)'.

15. Inconformados, os responsáveis interpuseram os recursos de reconsideração, objeto desta instrução.

*Exame de admissibilidade*

16. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade dos presentes recursos (peça 83, p. 26-27; peça 84, p. 7-8; peça 85, p. 8-9; peça 86, p. 38-39; peça 88, p. 29-30), ratificados pelo Ministro-Relator José Múcio Monteiro à p. 33 da peça 88, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara.

*Exame de mérito*

*Argumentos de Ricardo Gamarski (peça 83, p. 3-24)*

17. Inicialmente, o recorrente contextualizou a interposição do recurso (peça 83, p. 3-4) e relembrou os fundamentos que foram objeto de audiência, o que se transcreve abaixo em consonância com os termos do Ofício nº 563/2010-TCU/Secex-4, de 12/7/2010 (peça 17, p. 18-19):

a) não desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa pela contratada, conforme as exigências da Gerência-Geral de Recursos Humanos, mesmo tendo sido pagos pelo menos R\$ 341.995,72, fato que caracteriza ato antieconômico, segundo evidências apontadas no Memorando nº 953/GGRHU e no Parecer de Auditoria nº 10/2008, evidências essas reforçadas pelo relato de Dulcelina Mara Pereira Said, Gerente-Geral Substituta da Gestão de Tecnologia da Informação, contido no Memorando nº 130/GGTIN/DIMCB/Anvisa, de 1/12/2006, que informava 'a total ausência de fluxo e procedimentos para o correto controle entre o solicitado entre as áreas técnicas da casa e produtos desenvolvidos entregues por esta Gerência-Geral';

b) não aplicação de sanções à contratada em virtude de inexecução/execução parcial do contrato, descumprindo os mandamentos do art. 66 da Lei de Licitações e Contratos.

18. Em seguida, tratou dos fatos concernentes ao não desenvolvimento do Sistema de RH-Anvisa pela Politec e informou que, no ano de 2007, não exerceu o cargo de Gerente-Geral de Tecnologia da Informação da Anvisa (peça 83, p. 5).

19. Aduziu ter sido nomeado em 1/9/2004 e exonerado no final de janeiro de 2006, ao passo que a nomeação para ocupar o cargo de assessor no Gabinete do Ministro de Estado da Saúde teria ocorrido em meados de 2006, tendo saído definitivamente da Anvisa, conforme publicação no Diário Oficial da União, no dia 19/6/2006. Portanto, no exercício de 2007, não teria participado na gestão do Contrato nº 11/2003 (peça 83, p. 5).

20. Complementarmente, apontou ser Dulcelina Mara Pereira Said a responsável pela gestão do contrato, nomeada pela Anvisa, em 6/2/2007, para exercer interinamente o Cargo de Gerente-Geral de Gestão de Tecnologia da Informação, conforme se depreende da publicação no Diário Oficial da União anexada anteriormente, sendo, portanto, a responsável pela gestão do Contrato nº 11/2003, no período de 2007.

21. Fez questão de frisar que, durante a gestão da Gerente Dulcelina, o contrato permaneceu vigente, tendo sido prorrogado ainda por mais duas vezes, com vigência final em 19/10/2008, isto é, cinco anos e seis meses após sua celebração, tendo o recorrente exercido o cargo de Gerente-Geral por um intervalo de apenas um ano e quatro meses (peça 83, p. 5-6).

22. Pugnou que o contrato havia sido firmado no exercício de 2003, antes de sua nomeação para o cargo na Anvisa, e que durante o período de sua gestão, todos os atos praticados no âmbito do ajuste guardaram harmonia com o interesse público (peça 83, p. 7).

23. Alegou, como preliminar do recurso, a nulidade absoluta do **decisum** combatido dada a ausência de fundamentação para a condenação, pois o acórdão recorrido não teria apresentado os argumentos que motivaram seu convencimento e a fundamentação das decisões é garantia constitucional que visa a assegurar o amplo exercício do direito de defesa dos administrados (peça 83, p. 6-7).

24. A tese do defendente se amparou no argumento de que ao considerar irregulares as contas, o TCU não comprovou os supostos prejuízos causados ao erário, uma vez que o exercício em discussão é o de 2007, o qual compreende a gestão da Gerente Dulcelina, o que fulminaria o fundamento jurídico apto a justificar o ato decisório, decorrendo também desse fato a nulidade do item 9.7 do acórdão recorrido, no que concluiu pela anulação da decisão guerreada (peça 83, p. 6).

25. Quanto ao mérito, informou que a Anvisa não contava com quadro de pessoal efetivo suficiente para atender as demandas da entidade, sendo necessária a contratação de empresas de prestação de serviço para realização das atividades essenciais (peça 83, p. 7).

26. Contou que, com a edição do decreto de 18 de outubro de 2000, previu-se a utilização de software livre e o incentivo da utilização de padrões abertos e de multiplataforma, por meio de diretrizes estratégicas que deveriam nortear a atuação de todos os entes estatais - integrantes da Administração Pública direta e indireta, autárquica e fundacional - na área de informação. Dentre as diretrizes do programa, figurava a independência de plataforma, segundo a qual os novos programas desenvolvidos pela Anvisa, e abertos para a utilização pela sociedade, não poderiam depender de nenhum sistema operacional, navegador ou **software** proprietário. A medida visava permitir a livre utilização dos novos sistemas (peça 83, p. 7).

27. Com vistas a dar cumprimento às diretrizes do programa, a Anvisa dissociou a área de tecnologia da informação em dois núcleos, sendo o primeiro relativo às atividades fins e o segundo dizia respeito a elementos secundários, acessórios, que poderiam ser desenvolvidos por terceirizados. Neste contexto, em 2003, época da celebração do Contrato nº 11/2003, a Gerência-Geral de Informação, atual Gerência-Geral de Gestão de Tecnologia de Informação, ainda não possuía internamente quadro de pessoal suficiente para o desenvolvimento dos sistemas de informação, a maioria dos profissionais era contratada por meio de organismos internacionais, situação que desencadeou e amparou a contratação da empresa Politec (peça 83, p. 8).

28. Discorreu sobre a precariedade da infraestrutura e dos sistemas de gestão na época de criação da Anvisa, e informou que o quadro de pessoal, inicialmente, era composto por profissionais com diversos tipos de vínculo - servidores públicos procedentes da Secretaria de Vigilância Sanitária, servidores cedidos de outros órgãos estatais e, em sua grande maioria, servidores

*contratados precariamente por organismos internacionais que desenvolviam projetos em cooperação com o Ministério da Saúde, tais quais a Unesco e Pnud. Disse que apenas em 2005 foram contratados os primeiros servidores enquadrados no regime jurídico único federal, que havia grande rotatividade de servidores, especialmente aqueles incumbidos de funções relativas ao apoio administrativo, realizadas, em grande parte, por pessoas contratadas por empresas privadas (prestadores de serviços). Nesse sentido, inicialmente, poucos tinham familiaridade com as regras da Administração Pública e menos ainda com as minudências dos procedimentos delas decorrentes (peça 83, p. 8-9).*

*29. Passou a tratar da responsabilidade solidária pela manutenção do Contrato nº 11/2003, e destacou que o instrumento contratual havia sido celebrado com a Politec, em 23/4/2003, data que antecedia o período de gestão do recorrente, e a subcláusula primeira do termo de ajuste estabelecia que as características e a abrangência da prestação de serviços seriam efetuadas em conformidade com o projeto básico contido no edital da Concorrência nº 4/2002 e proposta técnica e comercial da empresa contratada (peça 83, p. 10).*

*30. Acresceu que o controle dos serviços executados pela Politec seria realizado pelo critério de hora/homem, devendo a Anvisa pagar à empresa a cada homem por hora de serviço prestado, devendo totalizar mensalmente o montante, estimado na cláusula terceira, de R\$ 683.130,24 (seiscentos e oitenta e três mil, cento e trinta reais e vinte e quatro centavos). Apontou que, na cláusula quarta, restou consignado que o pagamento deveria ser mensal e efetuado até o quinto dia do mês subsequente ao da prestação de serviços, após a apresentação de nota fiscal/fatura discriminada à Gerência de Finanças e Controle da Anvisa, que encaminharia ao setor competente para o atesto das notas/faturas apresentadas, tudo em conformidade com a Lei nº 8.666/1993 (peça 83, p. 10).*

*31. Ainda sobre o contrato, apontou que a subcláusula segunda da cláusula quarta determinava que o pagamento apenas seria efetuado por serviço prestado e devidamente aceito no setor competente, devendo a Gerência de Finanças emitir ordem bancária em favor da empresa contratada. E, assim, o setor competente para atestar as faturas apresentadas pela Politec era a Gerência de Informação (peça 83, p. 10).*

*32. Observou que o pagamento final da empresa consistia em ato complexo que abrangia diversas etapas e manifestações de vontade, e todo mês era elaborado um relatório de acompanhamento contratual por meio do qual a execução dos serviços era aprovada mensalmente, estando três gestores incumbidos desta tarefa: o Gerente de Informação, o fiscal do contrato e o Diretor da Anvisa (peça 83, p. 10-11).*

*33. Com base no relatório de acompanhamento contratual, aduziu que a Gerência de Finanças efetuava o pagamento mensal da contratada (peça 83, p. 11). No seu entender, esse esclarecimento se mostrou necessário, na medida em que, no ato administrativo complexo, a responsabilidade administrativa acaba por ser distribuída entre todos os responsáveis que contribuíram para a sua formação (peça 83, p. 12).*

*34. Destacou que a cláusula nona da subcláusula décima do contrato estabelecia a homologação funcional e operacional pela Anvisa e a aceitação dos produtos e serviços por meio da emissão do termo de recebimento definitivo pelo responsável da respectiva solicitação. Concluiu serem todos os setores envolvidos, a gerência interessada no serviço, a Gerência de Informação, o fiscal do contrato e a Gerência de Finanças - solidariamente responsáveis pela declaração final de vontade da Administração, consistente no pagamento da empresa contratada (peça 83, p. 12).*

*35. Aplicou o mesmo raciocínio para a manutenção do contrato, no que entendeu solidária a responsabilidade pela continuidade dos serviços prestados (peça 83, p. 12).*

*36. Arguiu que a empresa prestou efetivamente os serviços e tinha o direito de ser remunerada, que os pagamentos realizados durante o período de gestão do recorrente se ampararam nos termos de acompanhamento mensais elaborados para acompanhamento do contrato e que não havia registros de reclamações efetuadas por qualquer setor da Anvisa, destinatário dos serviços prestados pela Politec (peça 83, p. 13).*

37. *Relativamente ao desenvolvimento do sistema de recursos humanos, repisou ter sido gerente da Anvisa no período entre setembro de 2004 e janeiro de 2006, que os problemas detectados antecederam em três anos à contratação da Politec, em 2003, mediante celebração do Contrato nº 11/2003. Aduziu que as etapas e as informações necessárias à elaboração do programa passaram a ser levantadas ao longo do exercício de 2003 e que, nesse mesmo ano, as telas de cadastro do sistema foram homologadas pela GGRHU, passando então para a fase de desenvolvimento do sistema (peça 83, p. 14).*

38. *No Memorando nº 956/GGRHU/ANVISA, tem-se que a gerente do RH relatou que, ao longo de 2003 e 2004, as telas do programa foram desenvolvidas, passando para a fase de testes no início de 2005, com previsão da migração de dados do Siape para o cadastro da Anvisa, apontando inúmeros erros, inclusive em relação ao funcionamento na prática das telas aprovadas anteriormente (peça 83, p. 14).*

39. *Arguiu que os testes se iniciaram no começo de 2005, quando o recorrente ainda não era gerente de informação e, portanto, não respondia por aquele setor, consoante se depreende da portaria de nomeação. Da mesma forma, a gerente de RH relatou que o processo de correção dos erros apresentados durou todo o ano de 2005, ao passo que o recorrente teria sido nomeado gerente em setembro desse mesmo exercício (peça 83, p. 14).*

40. *Concluiu que, em setembro de 2005, quando assumiu a Gerência de Informática, a fase de testes e constatação das falhas já havia se iniciado, bem como o processo de correção dos erros, não cabendo ser responsabilizado por estes fatos, pois teria assumido um processo que já se encontrava em andamento desde 2000 e, a partir de 2003, com a contratação da Politec (peça 83, p. 14).*

41. *Ressaltou que, mesmo após sua exoneração, o desenvolvimento do sistema de RH continuou apresentando falhas, e que o grau de satisfação da Anvisa em relação à Politec era notório, na medida em que, mesmo após sua exoneração do cargo de gerente de informação, houve prorrogação do contrato por mais três vezes, tendo sido a última delas feita em caráter excepcional, uma vez que os serviços prestados eram considerados de alta qualidade e com baixo custo (peça 83, p. 14).*

42. *Arguiu que os serviços prestados pela Politec atendiam ao interesse público, contextualizou a criação da Anvisa, narrou as diretrizes do programa Governo Eletrônico (peça 83, p. 14-17). Disse da escassez de recursos humanos na área de informática como fator que impossibilitava a composição de um quadro de servidores da Anvisa para a programação e o desenvolvimento de sistemas, em conformidade com as diretrizes do Governo Eletrônico (peça 83, p. 17).*

43. *Contou que, à época em que atuou como gestor, a Politec atendeu satisfatoriamente às demandas da Anvisa na área de informática, o que justificava a manutenção do contrato com a autarquia, não havendo indícios de qualquer ato antieconômico decorrentes de sua administração, no tocante à continuidade da prestação de serviços pela empresa contratada. Concluiu o assunto ponderando que, embora presentes diversas dificuldades no processo de desenvolvimento do sistema de RH da Anvisa, os serviços prestados pela Politec foram de alta qualidade, o que teria sido reconhecido pela área técnica e jurídica da entidade, e justificaram a manutenção do Contrato nº 11/2003 durante todo o período de sua vigência (peça 83, p. 18).*

44. *Reputou que os atos de gestão praticados se encontravam adstritos aos limites da legalidade, citou a Constituição Federal, os princípios da administração pública, assim como colacionou doutrina sobre o assunto (peça 83, p. 18-20).*

45. *No que concerne à multa aplicada com base no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, concluiu pela ausência de justificativa legal para a sua imposição, motivo pelo qual o recorrente pediu a reforma do item 9.7 do acórdão recorrido ou, alternativamente, a redução do valor, à luz da proporcionalidade e da razoabilidade que informam toda a atividade julgadora (peça 83, p. 20-21).*

46. *Passou a discorrer sobre os princípios que regem a Administração Pública e pugnou pela ausência de qualquer desvio de conduta que pudesse ser classificado como ato ilícito ou que*

*afrota os ditames dos princípios que regem as atividades desempenhadas pelos servidores públicos (peça 83, p. 24).*

*47. Requereu, por fim, o conhecimento e o provimento do recurso, no que repisou a tese de nulidade da decisão ante a ausência de motivação legal do ato decisório, a fim de isentar o recorrente do pagamento da multa aplicada ou, alternativamente, reduzir o valor (peça 83, p. 24-25).*

#### *Análise*

*48. Os principais argumentos aduzidos pelo recorrente foram: a) não teria ocupado o cargo de Gerente-Geral de Informação da Anvisa no exercício a que se refere as presentes contas; b) arguição da preliminar de nulidade absoluta do acórdão recorrido sob o argumento de carência na fundamentação dos motivos que ensejaram o convencimento do Relator **a quo**; c) problemas de carência de pessoal, precariedade da infraestrutura e dos sistemas de gestão da Anvisa; d) metodologia de medição dos serviços prestados para efeito de remuneração; e) responsabilidade solidária de todos os funcionários envolvidos na cadeia dos atos complexos relacionados à fiscalização/acompanhamento do contrato e tomada de decisões.*

*a) o recorrente não teria ocupado o cargo de Gerente-Geral de Informação da Anvisa no exercício a que se refere as presentes contas*

*49. Assiste razão ao recorrente quanto ao ponto.*

*50. Sob a perspectiva documental, acostou, quando da apresentação de suas razões de justificativa, cópia de portaria da Anvisa datada 30/8/2004, publicada no Diário Oficial da União de 1/9/2004, com sua nomeação para a ocupação do cargo de Gerente-Geral de Informação (peça 73, p. 21), bem como cópia da Portaria nº 1.260, expedida pelo Ministério da Saúde, que o nomeou Assessor do Gabinete do Ministro, publicada no DOU de 19/6/2006 (peça 73, p. 23).*

*51. Da mesma forma, consta dos autos cópia de portaria da Anvisa de 5/2/2007, publicada no DOU de 6/2/2007, que nomeou Dulcelina Mara Pereira como Gerente-Geral de Gestão de Tecnologia da Informação da Anvisa (peça 73, p. 25).*

*52. Veja-se que o recorrente contribuiu para a irregularidade detectada ao assinar relatórios mensais de acompanhamento, atestar satisfação com os serviços prestados pela Politec, embora a situação não correspondesse à realidade, uma vez se encontrar dissociada das demandas solicitadas pela Gerência-Geral de Recursos Humanos da Anvisa – GGRHU.*

*53. Entretanto, conforme documentos anexados aos autos, os atos praticados ocorreram em momentos distintos do período relativo às contas sob exame, e o gestor deve responder por atos praticados em cada exercício, em atenção ao princípio da anualidade das contas. Este princípio, ao qual se socorre para o exame da matéria em apreço, se abriga na jurisprudência desta Casa, a exemplo dos votos condutores das seguintes deliberações: Acórdãos nºs. 332/1999-TCU-1ª Câmara, 385/2003-TCU-2ª Câmara, 689/2010-TCU-Plenário e 1.159/2011-TCU-1ª Câmara.*

*54. Desta forma, não se pode deslocar o exame de atos que ocorreram em exercícios anteriores para as contas ordinárias em apreço, sob pena de se extrapolar os limites temporais dos atos de gestão apreciados em cada exercício, em ofensa ao princípio da anualidade das contas (Acórdão nº 342/2002-TCU-Plenário).*

*55. Portanto, relativamente ao exercício de 2007, período a que as presentes contas se referem, o gestor não praticou atos relacionados ao Contrato nº 11/2003, não podendo ser responsabilizado no âmbito deste processo.*

*b) arguição da preliminar de nulidade absoluta do acórdão recorrido sob o argumento de carência na fundamentação dos motivos que ensejaram o convencimento do Relator **a quo***

*56. O art. 69 do RI/TCU, c/c o art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 estabelecem como partes essenciais das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras o relatório do Ministro-Relator, a fundamentação com que analisará as questões de fato e de direito e o dispositivo com que decidirá sobre o mérito do processo (Acórdãos nºs. 875/2008-TCU-Plenário e 1.085/2004-TCU-2ª Câmara).*

*57. No presente caso, o Relator **a quo** consignou expressamente a adoção da análise e do encaminhamento proposto pela unidade técnica como razões de decidir, o que se verifica conforme o*

seguinte excerto: '10. Acompanho os fundamentos contidos na detalhada instrução levada a efeito pelas auditoras federais de controle externo da unidade instrutiva (...), com base nas apurações consubstanciadas no relatório de inspeção (...).'

58. Logo, o argumento não procede, pois o Relator se amparou nas conclusões da unidade técnica para se pronunciar a respeito da matéria.

c) problemas de carência de pessoal, precariedade da infraestrutura e dos sistemas de gestão da Anvisa

59. A carência de pessoal e a precariedade da infraestrutura e dos sistemas de gestão são evidências que demonstram a necessidade da contratação levada a efeito pela Anvisa, o que redundou na realização de licitação e da contratação da Politec Ltda.

60. De toda forma, não se mostram justificativas hábeis a afastar o dever da entidade de fiscalizar e acompanhar os trabalhos desenvolvidos pela empresa contratada para que sejam consentâneos às necessidades das áreas demandantes dos sistemas de gestão.

61. O dever do responsável de fiscalizar o serviço prestado é inafastável, e deveria ter sido observado pelo recorrente no período em que atuou na qualidade de Gerente-Geral de Tecnologia da Informação, de sorte a demonstrar o esforço e o zelo para que os sistemas produzidos pela Politec atendessem às demandas da GGRHU.

62. Portanto, a análise procedida pela 4ª Secex sobre a conduta do responsável se mostra pertinente, e as razões recursais não elidem sua responsabilidade, muito embora não seja possível a apenação do gestor no âmbito das presentes contas.

d) metodologia de medição por homem/hora dos serviços prestados para efeito de remuneração

63. A cláusula terceira e subcláusulas do Contrato nº 11/2003 previam o parâmetro da remuneração dos serviços por homem/hora e o pagamento do valor estimado mensal de R\$ 683.130,24 (peça 73, p. 28-29).

64. Entretanto, a forma de remuneração contratada não afasta a obrigação de que os serviços prestados estejam em consonância com as demandas da Anvisa. Tanto assim, que o instrumento contratual prevê a homologação dos serviços em diversos dispositivos, a saber: de acordo com a subcláusula nona da cláusula nona do contrato a Anvisa requisitaria os serviços por intermédio do documento de solicitação. A subcláusula décima quarta da cláusula nona previa o acompanhamento dos serviços por parte do gestor responsável pela solicitação, o que poderia acarretar a homologação funcional e operacional ou não do sistema. No caso de não aceitação dos serviços e dos produtos, além da aplicação das penalidades previstas na cláusula décima sexta do ajuste, a situação implicaria na rescisão contratual, no refazimento dos produtos ou dos serviços, na concessão de novo prazo para a execução em caso de atraso (peça 73, p. 31-32 e p. 38).

65. Ainda com base no ajuste, a subcláusula décima quarta da cláusula nona estabelecia o acompanhamento, controle do andamento e a fiscalização das solicitações emitidas para a execução do objeto contratual. Complementarmente, a cláusula décima terceira estabelecia, no subitem V, o recebimento dos serviços por meio do acompanhamento, que seria efetuado a partir da aferição dos serviços e da solicitação do projeto, comparados com os cronogramas (se houvesse) e com os produtos determinados pela metodologia (peça 73, p. 33).

66. Os serviços contratados e objeto de cada solicitação seriam recebidos pela contratante através do gestor administrativo responsável pela requisição, de acordo com a subcláusula décima terceira (peça 73, p. 33).

67. Por fim, consta a previsão de penalidades e outras implicações na hipótese de não aceitação dos serviços (peça 73).

68. Desta forma, ante as disposições contratuais, vê-se que, independentemente da forma de medição dos serviços (homem/hora), o contrato obrigava à Anvisa o acompanhamento e a homologação dos serviços prestados/produtos elaborados pela contratada como condição de regularidade na prestação do objeto e para a realização dos pagamentos.

69. Ora, uma vez se tratar de obrigação legal (Lei nº 8.666/1993) e contratual da Anvisa promover o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, sob o aspecto quantitativo e qualitativo, não há justificativas para o pagamento dos serviços prestados pela Politec sem a devida aceitação/homologação por parte da GGRHU, ainda que a forma de remuneração se baseasse no parâmetro homem/hora (peça 73, p. 36).

70. Desta forma, em consonância com o entendimento da 4ª Secex, houve prejuízos à Administração Pública, pois se efetuaram pagamentos à Politec sem que houvesse a contraprestação em serviços/produtos aceitos/homologados pela Anvisa.

71. Conclui-se que o argumento do recorrente não procede, muito embora não seja possível sua apenação no presente processo.

e) responsabilidade solidária de todos os responsáveis envolvidos na cadeia dos atos complexos relacionados à fiscalização/acompanhamento do contrato e tomada de decisões

72. A responsabilidade de outros agentes pelos atos relacionados à fiscalização/acompanhamento/pagamento e tomada de decisões relativamente ao Contrato nº 11/2003 não elimina o encargo individual do recorrente pelas irregularidades relacionadas ao acompanhamento da execução dos serviços.

73. O argumento não pode ser acolhido.

74. Ante todo o exposto, o recurso deve ser conhecido e provido, em atenção ao princípio da anualidade das contas, para afastar a penalidade de multa aplicada ao recorrente, que não ocupou o cargo de Gerente-Geral de Informação durante o exercício de 2007, não podendo ser penalizado nestes autos.

*Argumentos de Maria das Graças Sousa Guimarães (peça 84, p. 3-5)*

75. Conforme o Ofício nº 564/2010-TCU/Secex-4, de 12/7/2010, a recorrente foi ouvida em audiência em função (peça 17, p. 20-21):

a) não desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa pela contratada, conforme as exigências da Gerência-Geral de Recursos Humanos, mesmo tendo sido pagos pelo menos R\$ 341.995,72, fato que caracteriza ato antieconômico, segundo evidências apontadas no Memorando nº 953/GGRHU e no Parecer de Auditoria nº 10/2008, evidências essas reforçadas pelo relato de Dulcelina Mara Pereira Said, Gerente-Geral Substituta da Gestão de Tecnologia da Informação, contido no Memorando nº 130/GGTIN/DIMCB/Anvisa, de 1/12/2006, que informava 'a total ausência de fluxo e procedimentos para o correto controle entre o solicitado entre as áreas técnicas da casa e produtos desenvolvidos entregues por esta Gerência-Geral';

b) não aplicação de sanções à contratada em virtude de inexecução/execução parcial do contrato, descumprindo os mandamentos do art. 66 da Lei de Licitações e Contratos.

76. Arguiu pela injustiça da decisão, uma vez que, no período em que era Gerente de Comunicação Multimídia e atuou como substituta da GGCON (de fevereiro a maio de 2006) e titular da GGTIN (junho a outubro de 2006), não teria havido qualquer relatório ou informe sobre irregularidades no desenvolvimento do sistema RH-Anvisa por parte de Dulcelina Mara Pereira Said, fiscal do contrato (titular da área de sistemas, substituta da GGTIN a partir de novembro de 2006 e depois titular da GGTIN) ou de Nelsi dos Santos (substituto de Dulcelina na gerência de sistemas), nem dos fiscais, à época, Tarcísio Ramos Lemes e Paulo Cesar Guimarães Costa, que implicasse em outras ações que não as tomadas nos dois referidos períodos para o atendimento às demandas solicitadas pela área de Recursos Humanos da Anvisa (peça 84, p. 3).

77. Informou o recolhimento do valor estipulado, no prazo previsto, conforme GRU quitada em anexo (peça 84, p. 3).

78. Teceu considerações, destacando que, em outubro de 2006, na sua gestão, o sistema deixou de ser pago ao CSS-Politec e passou a ser gerenciado no ambiente da Anvisa, a partir da reversão dos códigos (peça 84, p. 3). A partir daí, não teriam sido realizadas novas demandas no sistema, que existia, com as funcionalidades solicitadas até aquele momento pela área de RH. Apontou que o

*exercício, em julho de 2006, da migração de dados das fitas espelho de cadastro do SIAPE só poderia ser feito com um sistema existente (peça 84, p. 3).*

*79. Relatou que os módulos do sistema criados acabaram por não entrar em produção naquele momento em virtude de a Gerência-Geral de Recursos Humanos ter solicitado à Gerência-Geral de Tecnologia da Informação a aquisição do sistema da Anatel que, no entendimento dessa área de RH, iria atendê-la de forma plena, com novos módulos, como folha de pagamento, folha de ponto. A partir de outubro de 2006, teriam sido iniciados contatos com a Anatel para conhecimento do sistema de RH e se iniciou análise para elaboração de parecer sobre o sistema daquela Autarquia pela GESIS/GGTIN (peça 84, p. 4).*

*80. Ao examinar as funcionalidades existentes no sistema da Anatel, a GGTIN detectou a necessidade de grandes ajustes para seu uso pela Anvisa, bem como identificou que as funcionalidades, modelo de dados, rotina de carga e relatórios desenvolvidos no RH-Anvisa estavam mais adequados e customizados para a utilização pela Anvisa (peça 84, p. 4).*

*81. A Anatel teria enviado o seu sistema por meio da mídia CD, no início de 2007, e, com isso, iniciaram-se as adequações ao sistema (peça 84, p. 4).*

*82. Passou a tratar do problema de escassez de quadro de funcionários para o desenvolvimento das atividades da área de tecnologia da informação (peça 84, p. 4-5).*

*83. Destacou suas realizações profissionais no âmbito da autarquia e, como forma de ressaltar a complexidade do assunto, registrou que, no exercício de 2010, os trabalhos relativos à integração dos dois sistemas RH-Anvisa e Anatel ainda não estavam concluídos (peça 84, p. 5).*

#### *Análise*

*84. Por meio de pesquisa ao SIAPE e ao sítio da Imprensa Nacional, verifica-se que Maria das Graças Sousa Guimarães teria exercido o cargo de gerente da área de tecnologia da informação até 21/12/2006, conforme exoneração por meio da Portaria nº 857, da Anvisa, publicada na seção 2 do DOU, p. 36, de 21/12/2006. Na mesma data, a Anvisa nomeou a recorrente ao Cargo Comissionado Técnico – CCT IV – para assessoria ao Centro de Gestão do Conhecimento Técnico Científico.*

*85. Desta forma, a responsável não praticou atos relacionados ao Contrato nº 11/2003 durante o exercício de 2007, motivo pelo qual, em atenção ao princípio da anualidade das contas, sua responsabilidade não pode ser tratada no presente processo.*

*86. Assim, o recurso deve ser provido para que sejam afastados a aplicação da penalidade de multa e o julgamento pela irregularidade das contas referentes ao exercício de 2007, ainda que se considere a gravidade dos atos praticados pela recorrente, pois, como bem anotado pela unidade instrutiva, tratava-se de responsável incumbida regimentalmente (art. 92-D da Portaria nº 593/2000) de acompanhar e supervisionar as atividades relacionadas aos sistemas de informação, que vinha atestando os serviços prestados pela Politec, desde 2004 (conforme cópia das notas fiscais acostadas ao processo), em desconformidade com as demandas da GGRHU; além de que a conduta da gestora se protrau ao longo de pelo menos dois exercícios (2004 a 2006).*

*Argumentos de Paulo Cesar Guimarães Costa (peça 85, p. 3-6)*

*87. De acordo com o Ofício nº 789/2010-TCU/Secex-4, de 22/9/2010 (peça 19, p. 3-4), o responsável foi ouvido em audiência em virtude de:*

*a) assinar os Relatórios Mensais de Acompanhamento Contratual no referido período, atestando a boa e regular prestação dos serviços contratados com a Politec, especialmente no que tange ao desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa, que não foi entregue à área demandante de acordo com as especificações do objeto, impedindo a Anvisa de adotar as medidas cabíveis ao caso, tais como suspensão dos repasses financeiros, adoção de medidas tendentes a obrigar a empresa a concluir o serviço e aplicação de multa à contratada;*

*b) omissão do responsável em não relatar aos superiores quanto à constante troca de profissionais da Politec atuando no Sistema RH-Anvisa, fato que prejudicou o bom andamento do desenvolvimento do projeto, principalmente na etapa relacionada a levantamento de requisitos, que contribuiu para que a Anvisa, por intermédio dos responsáveis, não tenha aplicado à empresa as*

sanções cabíveis ao caso (advertência, multa, ou até mesmo rescisão contratual) pela má prestação dos serviços contratados;

c) receber, definitivamente, conforme Memorando nº 13/2010-GGGAF/ANVISA, anexado por Maria das Graças Souza Guimarães, o Sistema RH-Anvisa, embora não estivesse em conformidade com o solicitado pela área demandante e não tenha sido desenvolvido completamente, o que representa prejuízo ao erário, haja vista a contratação do objeto não ter atingido os fins almejados, de contemplar a área de Recursos Humanos com o sistema demandado.

88. O recorrente, de início, destacou que a equipe do TCU encampou o entendimento da auditoria da Anvisa, que concluiu que a GGTIN pagou por decurso de prazo por um sistema incompleto e tentou entregá-lo para a Gerência de Recursos Humanos; acrescentando que a troca de funcionários da contratada teria impactado o resultado do projeto (peça 85, p. 3).

89. Narrou que, no papel de analista, pontuou as exigências da área demandante em uma reunião em setembro de 2006, momento em que cadastrou as solicitações no sistema de demandas, imprimiu o relatório e levou para a área solicitante confirmar, encaminhando-o, posteriormente, à Politec, que desenvolveu tudo que foi pedido e disponibilizou em ambiente de homologação em 10 de janeiro de 2007. No período de janeiro até julho desse exercício, a Gerência de Sistemas não conseguiu mobilizar a demandante para que homologasse o que havia sido desenvolvido a seu pedido (peça 85, p. 3).

90. Afirmou que a área demandante negligenciou a homologação daquilo que tinha sido solicitado e que naquele momento existiam os produtos desenvolvidos pela Politec na gestão anterior e os itens que a área havia reclamado como pendências (peça 85, p. 3). Assim, em 10 de janeiro de 2007, todas as pendências solicitadas tinham sido sanadas, implementadas e a Gerência de Recursos Humanos abandonou o projeto e se recusou a participar de reuniões que visavam conferir o devido atendimento, o que redundou em sete meses de pura negligência por parte da área demandante e na pressão exercida pela Gerente de Sistema, Dulcelina Mara, via diretoria, para a homologação. Os trabalhos teriam sido retomados em julho de 2007 (peça 85, p. 3).

91. Concluiu que não caberia à área alegar que não recebeu o sistema completo, pois o projeto teria sido abandonado pelo requisitante (peça 85, p. 3).

92. Quanto aos pagamentos efetuados, refrisou a redação da subcláusula décima terceira do Contrato nº 11/2003, que cuidava do recebimento dos serviços e determinava a aferição periódica para fins de remuneração da contratada. Aduziu que os pagamentos eram realizados por fases de entrega para serviços médios e de grande porte, e que o sistema não foi encerrado e sim abandonado (peça 85, p. 4).

93. Narrou episódios de ofensas pessoais havidas na relação entre as gerências envolvidas e a Politec, enumerou pessoas que testemunharam as dificuldades e os desentendimentos narrados, no que sugeriu que fossem instadas a se manifestar para elucidar a situação (peça 85, p. 4).

94. Em seguida, relatou que a gerente tentou atender aos anseios da área de Recursos Humanos por meio de uma nova versão do sistema chamada SARHS, utilizando-se uma equipe interna, para amenizar prejuízos, mas que, em determinado momento, o projeto foi igualmente abandonado. Acresceu que a negligência afetou o cronograma de entrega de outros sistemas, e que, na realidade, o RH não necessitava de um sistema novo, pois já tinha à disposição o Siape do SERPRO, havendo carências apenas com relação à geração de relatórios (peça 85, p. 4).

95. Passou a discorrer sobre os percalços enfrentados na adoção do sistema advindo da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (peça 85, p. 5).

96. Argumentou que o gestor do contrato era o Gerente-Geral de Tecnologia, responsável pela administração dos profissionais alocados, pelas solicitações, acompanhamento, aprovação dos serviços executados, sendo que o fiscal do contrato apenas atestava notas fiscais no final do mês, não interferia no **modus operandis** da execução dos serviços, nem estabelecia o que seria ou não pago, apenas cumpria o aceite pela chefia (peça 85, p. 6).

97. No que concerne à troca de empregados da contratada como elemento que impactou no projeto, repisou que retirou a equipe das reuniões por motivo de falta de respeito direto aos funcionários. Disse ainda ter levantado as pendências e que todas foram entregues, além do que a documentação utilizada na fábrica de software permitia evitar quebras de solução de continuidade, sendo possível substituir os profissionais em casos de dispensa, férias ou por outros motivos (peça 85, p. 6).

98. Ao final, requereu fossem todos os envolvidos da tecnologia dispensados de multa (peça 85, p. 6).

#### Análise

99. Paulo César Guimarães Costa atuou na condição de Fiscal do Contrato nº 11/2003, no período de 2006 a 2008; portanto, responde pelos atos praticados no decorrer do exercício de 2007, a que se referem as presentes contas ordinárias.

100. O fiscal tem o dever de acompanhar a execução contratual e acionar as autoridades competentes para a adoção de providências em casos de inadimplementos parciais ou totais dos objetos avençados, sob pena de avocar para si a responsabilidade por eventuais danos sofridos pela administração pública (Acórdãos n.ºs. 442/2005-TCU-Plenário, 859/2006-TCU-Plenário e 692/2007-TCU-Plenário).

101. Sobre o assunto, o fiscal desempenha função de grande relevância para a boa execução de um contrato e exerce papel fundamental na fase de liquidação da despesa, que toma por base para o efetivo pagamento o aceite dos serviços prestados/bens entregues.

102. No caso em apreço, restou comprovado, por parte da equipe de inspeção, os prejuízos suportados pela Anvisa, embora não quantificáveis, em virtude dos pagamentos de serviços que não se convergiam aos interesses da administração pública, resultando em desperdícios de recursos.

103. A conduta do recorrente restou amplamente demonstrada por meio dos atestes à prestação satisfatória dos serviços, muito embora os produtos entregues pela contratada não funcionassem adequadamente, segundo os depoimentos da Auditoria Interna da Anvisa e da área de RH.

104. Relativamente ao recurso, os argumentos aduzidos são circunstanciais e se evidenciam desprovidos de documentos que lhes concedam suporte probatório, pois o recorrente não acostou comunicações internas, atas das reuniões mencionadas, e-mails, de sorte a comprovar os desentendimentos e os equívocos entre a área solicitante dos serviços e a contratada. Desta forma, permanecem injustificados os pagamentos havidos à Politec, sem a homologação do produto por parte da área demandante.

105. Demais disso, era dever do fiscal anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas ao ajuste, em atenção ao disposto no § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993, o que também não restou demonstrado por meio dos elementos recursais aduzidos, dado não ter sido apresentado nenhum documento que informasse qualquer manifestação por parte do fiscal do contrato.

106. No mais, a produção de provas constitui ônus do recorrente, não cabendo transferir tal obrigação para o Tribunal.

107. Ante todo o exposto, pugna-se pelo conhecimento do recurso para que lhe seja denegado provimento.

#### Argumentos de Maristela de Figueiredo (peça 86, p. 3-10)

108. A recorrente foi ouvida em audiência, conforme o Ofício nº 572/2010-TCU/Secex-4, de 12/7/2010, em virtude de (peça 17, p.26-27):

- falha de acompanhamento e fiscalização na execução do contrato, consubstanciada no não registro das ocorrências e conseqüente não aplicação de penalidade à contratada, contrariando o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, falha essa que concorreu para que funcionários terceirizados exercessem funções para as quais não foram contratados, culminando na ocorrência de diversas demandas judiciais contra a Anvisa, sob a alegação de desvio de função, conforme verificado no Ofício nº 516/2009/GGRHU/Anvisa.

109. Inicialmente, contextualizou a penalidade aplicada por meio do julgamento proferido por esta Casa e transcreveu os termos do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara (peça 86, p. 3-6).

110. Alegou que as irregularidades detectadas nas contas em exame, descritas nos itens 9.14 e seguintes do **decisum** guerreado seriam de cunho meramente formal, incapazes de causar prejuízo ao erário e não seriam de responsabilidade da fiscal do contrato. Citou doutrina sobre a natureza formal de impropriedades detectadas nas contas municipais (peça 86, p. 6).

111. No seu entender, o fato relevante na questão tratada no processo é que o erário não teria sofrido qualquer prejuízo, bem como não teria sido demonstrado o elemento volitivo do dolo (peça 86, p. 6).

112. Passou a argumentar sobre a complexidade na sua atuação como gestora, a exemplo da vasta legislação que rege a administração pública, da falta de treinamento para atuação na condição de fiscal do contrato, da carência de pessoal para a elaboração do edital da licitação, o que redundou na adoção do termo de referência utilizado pelo Ministério da Saúde (peça 86, p. 7).

113. Ainda aduziu que, durante sua gestão na qualidade de fiscal do contrato, não teriam ocorrido problemas quanto ao recolhimento de encargos sociais pela contratada ou concernentes aos pagamentos efetuados à empresa (peça 86, p. 7).

114. Ao tomar conhecimento quanto ao entendimento desta Casa sobre a questão do enquadramento dos terceirizados nos níveis de postos de trabalho, solicitou a todas as áreas informações a respeito das atribuições exercidas pelos profissionais, de modo a comprovar a regularidade no exercício de suas atribuições. Após os dados obtidos, constatou-se que a Administração pagou por serviços que vinham sendo prestados, não havendo qualquer prejuízo (peça 86, p. 7).

115. Repisou que as irregularidades detectadas na prestação de contas são revestidas de natureza formal, sem prejuízos ao erário, e ponderou que a sindicância realizada pela autarquia (Processo nº 25351.247671/2009-60), que tratou da concessão de progressão de classes dos profissionais contratados por meio do Contrato nº 24/2002, concluiu pela ausência de dolo ou má-fé por parte das esferas gerenciais da Agência e sugeriu o arquivamento por falta de objeto (peça 86, p. 7).

116. Com relação ao fundamento de sua responsabilização descrito no item 61 do relatório que fundamentou o acórdão combatido, de que não teria atuado de forma eficaz para evitar ações judiciais contra a autarquia, noticiou a ausência de condenação com trânsito em julgado das reclamações trabalhistas oferecidas pelos profissionais terceirizados em desfavor da Anvisa, que pugnam pela equiparação salarial com os empregados alocados em nível superior (peça 86, p. 7).

117. Asseverou ter agido com lisura no desempenho de suas funções, tendo adotado todas as medidas para assegurar a regularidade do contrato e reguardar o interesse da Administração Pública (peça 86, p. 7).

118. Arguiu que a multa aplicada não deveria subsistir, pois o inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal dispõe sobre a cominação da penalidade proporcional ao dano causado ao erário pelos responsáveis, em caso de ilegalidades de despesa ou irregularidade de contas, e que no caso não teria sido comprovado qualquer prejuízo (peça 86, p. 8-9).

119. Ao final, requereu o conhecimento e o provimento do recurso para excluir a penalidade de multa que lhe fora imposta (peça 86, p. 9-10).

120. A recorrente acostou cópias: i) das regras para requisição do pessoal terceirizado e do modelo da guia de solicitação de serviços (peça 86, p. 11-12); ii) de memorandos e comunicações internas concernentes à sua atuação na qualidade de fiscal do contrato (peça 86, p. 13-19); iii) do relatório do corregedor da Anvisa a respeito da sindicância instaurada para apurar irregularidades na concessão de progressão de classes dos profissionais contratados mediante o Contrato nº 24/2002 (Processo nº 25351.247671/2009-60) (peça 86, p. 23-36).

Análise

121. O Contrato nº 24/2002, celebrado na data de 12/12/2002, com vigência prorrogada sucessivamente até 11/12/2008, entre a Anvisa e a Patrimonial Serviços Especializados Ltda. refere-se à prestação de serviços de apoio administrativo e atividades especializadas, na sede da autarquia (peça 45, p. 25-40).

122. De acordo com a cláusula décima do ajuste, que trata do acompanhamento e fiscalização dos serviços, esses seriam fiscalizados pela contratada e acompanhados por servidor designado pela administração, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Ainda, a subcláusula primeira previa a anotação em registro próprio, por representante da contratada, de ocorrências relacionadas ao contrato que demandassem providências. A subcláusula segunda, em complementaridade, previa o acionamento de autoridade superior para adoção de providências, fosse o caso (peça 45, p. 29).

123. De acordo com o termo de referência que integrava o contrato, os postos de trabalho eram subdivididos em classes, da seguinte forma (peça 45, p. 33-39):

<i>Classes e requisitos exigidos pelo termo de referência</i>	<i>Remuneração (em R\$) para 176 horas mensais de serviços</i>
<i>I – nível 2º grau completo em curso profissionalizante com no mínimo de 1 ano de estágio em função relacionada com a atividade a ser desempenhada no setor ou 2º grau completo com o mínimo de 40 horas de cursos técnicos de curta duração ou estágio de 1 ano, relacionados com a função a ser desempenhada no setor.</i>	<i>760,00</i>
<i>II – nível 2º grau completo em curso profissionalizante, com 1 a 3 anos de experiência profissional comprovada em função congênere, digitação e domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades; ou 2º grau com o mínimo de 2 anos de experiência profissional comprovada em função congênere, mínimo de 40 horas de cursos técnicos de curta duração relacionado com a função a ser desempenhada e domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades.</i>	<i>935,00</i>
<i>III – nível 2º grau completo em curso profissionalizante, com 3 anos de experiência profissional comprovada em função congênere, digitação e domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades; ou 2º grau com o mínimo de 5 anos de experiência profissional comprovada em função congênere, mínimo de 40 horas de cursos técnicos de curta duração relacionado com a função a ser desempenhada e domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades.</i>	<i>1.135,00</i>
<i>IV – nível 2º grau completo em curso profissionalizante, de 4 a 7 anos de experiência profissional comprovada em função congênere, digitação e domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades; ou 2º grau com o mínimo de 6 anos de experiência profissional comprovada em função congênere, mínimo de 40 horas de cursos técnicos de curta duração relacionado com a função a ser desempenhada e domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades; leitura e compreensão na língua inglesa ou espanhola.</i>	<i>1.410,00</i>
<i>V – nível 2º grau completo em curso profissionalizante, com 7 anos de experiência profissional comprovada em função congênere; mínimo de 40 horas de cursos técnicos de curta duração na área de atuação; digitação e domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades; leitura e compreensão na língua inglesa ou espanhola; ou 2º grau com o mínimo de 10 anos de experiência profissional comprovada em função congênere, domínio de aplicativos de software específico para o desempenho das atividades; leitura e compreensão na língua inglesa ou espanhola.</i>	<i>1.865,00</i>

124. Com base no termo de referência, a comprovação dos requisitos exigidos ocorreria mediante a apresentação de demonstrativos da formação escolar, diploma ou certificado emitido por instituição legalmente credenciada pelo MEC (peça 45, p. 38).

125. Portanto, o descumprimento dos requisitos exigidos pelo termo de referência, diferentemente do asseverado pela recorrente, não se enquadra na natureza de irregularidades meramente formais. Ao contrário, as ocorrências tratadas pela 4ª Secex demonstram que funcionários

*contratados exerceram funções para os quais não preenchiam as exigências editalícias ou desempenhavam atividades para as quais não foram contratados, culminando no ajuizamento de diversas reclamações trabalhistas contra a Anvisa, as quais pugnavam por equiparação salarial por parte de empregados que, embora enquadrados em um posto de trabalho, exerciam atribuições de outros postos.*

*126. Veja-se que a recorrente ocupava a função de fiscal do contrato e não acompanhou o desempenho das atividades por parte dos contratados, tampouco registrou qualquer ocorrência ou aplicou as penalidades previstas no termo de ajuste (§ 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993) (peça 45, p. 29-32).*

*127. Inclusive, a situação poderia se enquadrar na hipótese de rescisão contratual prevista na alínea 'h' da subcláusula primeira da cláusula décima segunda, que preconizava tal consequência jurídica em caso de razões de interesse público de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa (peça 45, p. 30).*

*128. Portanto, trata-se de irregularidade que se reveste de gravidade suficiente de sorte a macular as contas dos responsáveis e penalizar as condutas daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a situação, ainda que não se encontrem no rol ordinário de gestores.*

*129. Quanto ao argumento sobre a suposta complexidade relativa à sua esfera de atuação, dada a vasta legislação administrativa, releva notar que ninguém pode alegar o desconhecimento de lei como forma de se esquivar de suas obrigações (art. 3º da LICC).*

*130. Nesse sentido, alinhado ao posicionamento da 4ª Secex, entende-se que caso a responsável não se sentisse preparada para o desempenho de suas atribuições, direito subjetivo próprio, que se abstinse de tal mister, sob pena de infringência à finalidade do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, que impõe à Administração Pública o dever de fiscalizar a execução dos contratos.*

*131. A alegação de que não teria havido prejuízo não pode prosperar, pois, consoante provas constantes dos autos, empregados da contratada foram alocados em postos de trabalho sem que os requisitos exigidos pelo edital da licitação fossem observados. Desta forma, empregados foram agraciados por maiores remunerações sem a correspondente comprovação da qualificação necessária às atribuições das classes às quais ocupavam. Portanto, alinhado ao entendimento da 4ª Secex, ocorreram prejuízos ao erário de ordem financeira (equiparação salarial pugnada por empregados e ocupação indevida de funções por profissionais que não atendiam aos requisitos técnicos exigidos) e legal (inobservância às exigências técnicas editalícias para a ocupação dos postos de trabalho).*

*132. Insta esclarecer que as conclusões emanadas de comissões de sindicância levadas a efeito por entidades da Administração Pública não vinculam o posicionamento desta Corte de Contas, por se tratar de enfoques distintos da matéria, procedimentos com finalidades próprias e baseados em normas diversas (Lei nº 8.112/1992 e Lei nº 8.443/1992). Portanto, não se pode vincular o entendimento desta Casa aos julgamentos proferidos por comissões de sindicâncias instauradas, ainda que a da Anvisa tenha concluído pelo arquivamento do processo administrativo disciplinar em razão da ausência de dolo ou má-fé por parte dos gerentes.*

*133. O argumento a respeito da ausência do trânsito em julgado das reclamações trabalhistas ajuizadas em nada elide ou afasta a responsabilidade da fiscal do contrato, pois persiste o risco de prejuízo ao erário em razão do provimento dos apelos trabalhistas.*

*134. Não procede a alegação pela insubsistência da condenação à multa, uma vez que o dispositivo constitucional mencionado pela recorrente não serviu como substrato para a aplicação da penalidade. Ao revés, o fundamento utilizado para apenar a conduta da recorrente abrigou-se na dicção legal contida no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, que preconiza a multa nos casos de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, hipótese normativa que agasalha a situação em exame.*

*135. Por conseguinte, o recurso deve ser conhecido para que lhe seja negado provimento.  
Argumentos de Lúcia de Fátima Teixeira Masson*

136. A recorrente foi chamada em audiência em virtude da seguinte ocorrência (peça 17, p. 16-17):

- falhas no controle da agência que possibilitou a contratação, por meio do Contrato nº 24/2002 (que perdurou até o final de 2008), dos terceirizados sem observância dos requisitos previstos no Termo de Referência, pois foi verificada falta de controle quanto à experiência mínima em atividade congênere (ausência de comprovantes que atestem a experiência declarada; experiências declaradas não relacionadas às funções que seriam desenvolvidas na entidade, descumprimento de algumas regras de tempo de experiência mínima para enquadramento nas Classes IV e V; falta de referência ao tempo de experiência em alguns currículos), resultando em desperdício de dinheiro público por parte da Administração, que pagou aos contratados salários mais altos do que aqueles para os quais estavam capacitados, além da exposição da Administração a riscos, de que são exemplos as ações judiciais oferecidas pelos funcionários da contratada.

137. Inicialmente, postulou pela reforma do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara e pela tempestividade do recurso (peça 87, p. 3-4).

138. Arguiu, como preliminar, a nulidade da decisão combatida, em razão da ausência de motivação do **decisum** para a rejeição das conclusões contidas no Relatório da Comissão de Sindicância Administrativa, instaurada pela Portaria Anvisa nº 46-CSA, de 9/7/2009, Processo nº 25351.247671/2009-60 (peça 87, p. 50-64 e peça 88, p. 1-27), e transcreveu trecho do relatório que apontou a ausência de dolo e má-fé nos meios utilizados pelas gerências da autarquia, quando da concessão de progressão de classes a alguns funcionários terceirizados, sob o manto do Contrato nº 24/2002 (peça 87, p. 5-6).

139. Fez questão de ressaltar que o relatório teria sido acolhido pela Corregedoria, bem como pelo Diretor Presidente da Anvisa, ao passo que, da leitura do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara, esta Casa não teria levado em consideração as razões expostas no documento, dentre as quais a de que as progressões dos funcionários contratados partiam de determinações das áreas onde desempenhavam suas atividades (peça 87, p. 6-7).

140. Ressaltou que o **decisum** deixou de acolher as informações sem justificar o posicionamento adotado e que a motivação dos atos administrativos é obrigação que encontra amparo na doutrina e no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, cujo teor foi reproduzido (peça 87, p. 7-8).

141. Ainda como preliminar, disse caber à Administração o ônus de comprovar a materialidade e a autoria dos atos inquinados e, no caso de insuficiência de provas, dever-se-ia observar a presunção de inocência, no que transcreveu trecho do manual da Controladoria-Geral da União para treinamento em processos administrativos disciplinares (peça 87, p. 8-10).

142. Por fim, como preliminar suscitada, alegou que a decisão pela aplicação de multa à conduta da recorrente afronta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, passando a discorrer e transcrever doutrina sobre o assunto (peça 87, p. 10-11).

143. Sobre o ponto, pugnou que os mencionados princípios visam coibir eventuais abusos quando da aplicação da lei ao caso concreto, e que as consequências de um ato devem guardar a exata proporção com a sua extensão. Redarguiu que a aplicação da multa ao caso concreto teria se revelado precipitada, pois a recorrente não teria agido com dolo, culpa ou de forma contrária aos interesses públicos, e solicitou, na hipótese de entendimento diverso, alternativamente, a redução do valor da multa aplicada de R\$ 5.000,00, haja vista ser superior à pena cominada à fiscal do contrato (peça 87, p. 12).

144. Em seguida, narrou os fatos relacionados à licitação e contratação da Patrimonial e destacou que (peça 87, p.12-15) a Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira – GGGAF solicitou termo de referência para a contratação de serviços terceirizados para apoio administrativo, adotando como parâmetro o termo utilizado pelo Ministério da Saúde, que havia firmado contrato com o mesmo objeto (peça 87, p. 12).

145. Por consequência, a Anvisa promoveu o Pregão nº 17/2002, que tinha objetivava a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de apoio administrativo e

*atividades auxiliares, nas diversas atividades e funções preconizadas no Termo de Referência - Anexo I, parte integrante do edital, cujo resultado culminou com a contratação da Patrimonial, com o início dos trabalhos a partir de janeiro de 2003 (peça 87, p. 13).*

*146. Narrou que a servidora Maristela de Figueiredo, lotada na Gerência de Gestão de Recursos Humanos, unidade subordinada à GGGAF, foi nomeada fiscal do contrato.*

*147. Insistiu na tese de que teria havido sobreposição das atribuições dos postos de trabalho licitados, dada a descrição contida no edital da licitação de um único posto de trabalho com variações das classes de I a V para o desenvolvimento de atividades de apoio administrativo, exigindo-se o 2º grau. Argumentou que as atribuições da classe I estavam presentes na classe II e assim sucessivamente até a classe V e inseriu tabela contendo o valor das remunerações, que variavam da classe I (R\$ 760,00) até a classe V (R\$ 1.865,00) (peça 87, p. 13).*

*148. Aduziu que os níveis de graduação exigidos para as atividades tomavam por base a experiência profissional de cada classe, bem como a complexidade e a responsabilidade das atribuições, que a formação escolar deveria ser comprovada com diploma ou certificado emitido por instituição legal ou credenciada pelo MEC e ser exigida pela fiscalização do contrato quando da apresentação do profissional para atendimento à solicitação de serviços (peça 87, p. 13).*

*149. Acrescentou que os gestores solicitavam a prestação de serviços ao fiscal do contrato, que, sob a supervisão da recorrente, encaminhava a demanda para a empresa contratada, a qual apresentava 3 (três) candidatos para entrevista pelo gestor da área demandante, conforme disposições editalícias da licitação (peça 87, p. 14).*

*150. Acresceu que a ação judicial de um profissional terceirizado, alegando desvio de função, seria oriunda das atribuições sobrepostas detalhadas no edital da licitação, que se diferenciavam em poucas atividades (peça 87, p. 14).*

*151. Ressaltou a impossibilidade de a empresa contratada e do fiscal do contrato de acompanhar diariamente a execução das atividades de 380 profissionais com a finalidade de assegurar que estariam desempenhando efetivamente somente as atividades relativas ao posto da classe para o qual teriam sido solicitados (peça 87, p. 14).*

*152. Relatou que, a partir de um levantamento das reais atividades que estavam sendo executadas pelos terceirizados, constatou-se a existência de profissionais realizando atividades além daquelas previstas para a classe do posto de serviço ocupado, o que implicou na necessidade de realocação desse pessoal (peça 87, p. 14).*

*153. Arguiu que, mesmo nessa situação, não teria havido prejuízo para a Administração Pública, pois os pagamentos feitos aos trabalhadores correspondiam aos serviços efetivamente prestados pelos profissionais terceirizados e que a realocação fez-se necessária para se tentar evitar a ocorrência de novas demandas judiciais requerendo a equiparação salarial entre as classes previstas no edital (peça 87, p. 14).*

*154. Informou que, de toda forma, não obstante os procedimentos adotados, hoje existem 57 demandas judiciais diretamente contra a Anvisa por parte daqueles profissionais terceirizados, situação idêntica à que enfrentou o Ministério da Saúde (peça 87, p. 15).*

*155. Ainda alegou contrariar a razoabilidade e a proporcionalidade a condenação da recorrente em valor superior ao da multa aplicada à fiscal do contrato, bem como considerou inadequada a responsabilização da gestora por problemas originados desde as disposições contidas no edital da licitação para a contratação dos serviços (peça 87, p. 15).*

*156. Ao final, requereu a declaração de nulidade do processo em razão da ausência de motivação do acórdão, a reconsideração do **decisum** prolatado ou, alternativamente, a redução do valor da multa aplicada (peça 87, p. 16).*

*157. Anexou ao recurso cópia do acórdão combatido (peça 87, p. 18-45); do ofício que a notificou sobre o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa (peça 87, p. 46-48); e cópia do relatório elaborado pela comissão de sindicância destinada a apurar irregularidades na*

execução do Contrato nº 24/2002 (Processo nº 25351.247671/2009-60) (peça 87, p. 49-64, e peça 88, p. 1-27).

#### *Análise*

158. *A preliminar arguida não procede, pois o Tribunal não se encontra adstrito ou vinculado a conclusões emanadas por comissões de sindicância, pois se tratam de processos regidos por normas distintas, com ritos e finalidades próprios.*

159. *De toda forma, a unidade técnica tratou do assunto, e ainda que não mencionasse expressamente, a decisão do Tribunal pela responsabilização dos agentes envolvidos nas falhas relacionadas à fiscalização do Contrato nº 24/2002 implica, necessariamente, na rejeição das conclusões contidas no mencionado relatório.*

160. *Não é demais lembrar que o art. 69 do RI/TCU, c/c o art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 estabelecem como partes essenciais das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras o relatório do Ministro-Relator, a fundamentação com que analisará as questões de fato e de direito e o dispositivo com base no qual decidirá sobre o mérito do processo.*

161. *Conforme visto anteriormente, o Relator a quo consignou expressamente a adoção das conclusões aferidas pela análise e do encaminhamento proposto pela unidade técnica, além de esposar os motivos que ampararam a formulação do seu juízo de convicção pela responsabilização da recorrente, consoante transcrição parcial abaixo:*

*‘6. Conforme observou o Diretor da 2ª DT acerca desta questão, ainda que as defendentes digam, em suas alegações, que a maioria dos empregados contratados detinha qualificação, notadamente a conclusão de curso superior ou a sua iminência, é preciso ressaltar que o edital da licitação que antecedeu o contrato estabelecia requisitos mínimos, que deveriam ser cumpridos.*

*7. Ademais, os argumentos de que as poucas mudanças de classes não teriam causado dano ao erário, porquanto as atividades incumbidas a cada uma delas eram muito semelhantes, não procedem. O procedimento é indicativo de maior gravidade de tais permissões, pois, o levantamento realizado pela CGU (fls. 51/52 do anexo 5), demonstra que a mudança da classe III para IV representava uma diferença de R\$ 561,19 (em 2003) e R\$ 756,69 (em 2007). Por sua vez, da classe IV para V, a diferença correspondia a R\$ 928,61 e R\$ 1.252,11, respectivamente, em 2003 e 2007. De III para V, conforme alguns casos verificados, essa diferença saltava para R\$ 1.489,80 e R\$ 2.008,80, respectivamente.*

*8. Nessa mesma linha de raciocínio, chama a atenção que a retribuição conferida às citadas classes chega a atingir o valor de R\$ 5.469,20 para a classe V, remuneração essa que, em dias atuais, é atribuída a cargos sujeitos à prévia aprovação em concurso público, com exigência de nível superior e com elevada concorrência. Logo, a ocorrência agrava o descontrole havido no contrato, uma vez que, além de descumprimento de dispositivos do edital e também do contrato, dava margem à quebra dos princípios de impessoalidade, isonomia e finalidade pública.*

*9. Diante das diversas falhas na execução desses contratos, entendo acertada a responsabilização alvitada pela 4ª Secex, que cuidadosamente individualizou as condutas dos responsáveis, tanto os fiscais dos contratos como os gestores das áreas envolvidas com a execução dos instrumentos contratuais. As falhas decorreram da falta de ação no sentido de garantir o fiel cumprimento do objeto contratual. Todos, no âmbito de suas respectivas funções ou atribuições deixaram de cumprir o seu dever de bem acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos.’*

162. *Não bastasse, a instrução técnica, que compõe o relatório do **decisum**, registrou sua discordância com as conclusões da Comissão de Sindicância da Anvisa, pois considerou que as ações da gerente Lúcia, ao não verificar/exigir a comprovação da experiência profissional dos contratados, contribuiu diretamente para a ocorrência de prejuízo ao erário (peça 19, p. 52).*

163. *Logo, não cabe a alegação de nulidade em razão de ausência de motivação da decisão proferida, tampouco o argumento de que as conclusões do relatório de sindicância não foram consideradas por parte do Relator a quo para efeito de formação do juízo conclusivo sobre a matéria.*

164. *Em relação ao dever do Tribunal de provar a materialidade e a autoria dos atos inquinados, entende-se que, no caso em apreço, restou sobejamente demonstrada a conduta da recorrente, o nexo de causalidade e o resultado.*

165. *A conduta se encontra caracterizada por meio das falhas na ação da gerente ao não verificar/exigir a comprovação da experiência profissional dos contratados, o que revela culpa no agir. O nexo de causalidade se evidencia por meio da inobservância aos requisitos técnicos exigidos para a ocupação dos postos de trabalho, o que possibilitou a remuneração de profissionais não capacitados para o exercício das funções ocupadas. O resultado foram os prejuízos de ordem legal e financeira, embora não mensuráveis e não passíveis de restituição, pois os valores foram recebidos por terceiros, trabalhadores de boa-fé. Por resultado, tem-se ainda o ato praticado com grave infração à norma legal por meio da inobservância aos termos editalícios que regulavam a relação contratual vigente entre a Anvisa e a Patrimonial.*

166. *Com relação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a recorrente não alcançou demonstrar a suscitada afronta em razão da condenação sofrida e da penalidade que lhe fora aplicada. Ao contrário, a medida se amolda adequadamente à fundamentação legal que amparou a decisão (art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992), pois se tratou de irregularidade grave, praticada por gestora arrolada no rol ordinário das contas da entidade. Ademais, trata-se de sanção que possui dupla função, repressiva e retributiva, imposta de acordo com a gravidade da conduta e da culpabilidade da gerente. Não bastasse, o valor da multa de R\$ 10.000,00 corresponde ao percentual de 25,65% do valor máximo das multas aplicadas pelo TCU no exercício de 2011 (R\$ 38.993,92), ano da prolação do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara.*

167. *Por sua vez, o valor da multa aplicada supera o da sanção dirigida à fiscal do contrato, pois sopesada de acordo com o grau de responsabilidade de cada agente, e, no caso, a recorrente tratava-se de superior hierárquica, portanto, a reprovabilidade de sua conduta se evidencia maior.*

168. *Quanto aos fatos relacionados ao contrato, tais como sobreposição das atribuições descritas nos postos de trabalhos licitados, convém observar que o edital previa a gradação das atividades que seriam desenvolvidas pelos empregados, tarefas que deveriam ter sido fiscalizadas/acompanhadas pela fiscal e pela autoridade superior competente, no caso a recorrente.*

169. *O argumento pela ausência de prejuízo em razão dos serviços prestados não procede, dada a impossibilidade de se aferir os serviços que efetivamente foram prestados à Anvisa, e, ainda que se insista na tese de que os trabalhos foram realizados pelos empregados, não há como se olvidar a progressão indevida na ocupação dos postos de trabalho por meio do desvio de funções, pois empregados que não comprovaram os requisitos exigidos pelo edital da licitação, mesmo assim, galgaram postos e remunerações maiores.*

170. *Ante todo o exposto, conclui-se pelo conhecimento e pela improcedência do recurso.*

#### *Conclusão*

171. *Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Maristela de Abreu Figueiredo, então Fiscal do Contrato nº 24/2002; Lúcia de Fátima Teixeira Masson, na qualidade de Gestora de Pessoal; Maria das Graças Sousa Guimarães, à época Gerente-Geral de Tecnologia da Informação; Ricardo Gamarski, Gerente-Geral de Tecnologia da Informação, e Paulo César Guimarães Costa, na condição de Fiscal do Contrato nº 11/2003, contra as deliberações do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara, que julgou a prestação de contas da Agência Nacional de Segurança Sanitária – Anvisa, relativa ao exercício de 2007.*

172. *Relativamente ao Contrato nº 11/2003, em atenção ao princípio da anualidade das contas, os elementos aduzidos em sede recursal foram capazes de afastar a responsabilização de Ricardo Gamarski e Maria das Graças Sousa Guimarães, pois os atos praticados por estes agentes remontam a exercícios anteriores a 2007, períodos a que não se referem as presentes contas.*

173. *Quanto ao Fiscal do Contrato nº 11/2003, Paulo César Guimarães Costa, pugna-se pela manutenção de sua condenação, haja vista o dever de acompanhar a execução contratual e acionar as autoridades competentes para a adoção de providências em casos de inadimplementos parciais ou*

*totais dos objetos avançados, sob pena de avocar para si a responsabilidade por eventuais danos sofridos pela Administração Pública. Ademais, os argumentos aduzidos se mostraram circunstanciais e desprovidos de documentos que lhes concedessem suporte probatório. Desta forma, permanecem injustificados os pagamentos havidos à Politec, sem a homologação do produto por parte da área demandante.*

*174. No que concerne ao Contrato nº 24/2002, os argumentos não se mostraram aptos a modificar o julgamento proferido no **decisum** combatido, motivo pelo qual se propõe manter inalterada a condenação de Maristela de Abreu Figueiredo e Maria das Graças Sousa Guimarães, permanecendo incólumes os termos proferidos.*

*Proposta de encaminhamento*

*175. Ante todo o exposto, com fundamento no art. 32, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior com a proposta de:*

*a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Maristela de Abreu Figueiredo, Lúcia de Fátima Teixeira Masson, Maria das Graças Sousa Guimarães, Ricardo Gamarski e Paulo César Guimarães Costa contra o Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara, para, no mérito:*

*a.1) conceder provimento aos recursos de Ricardo Gamarski e Maria das Graças Sousa Guimarães e excluir os subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara, além de alterar a redação do subitem 9.10 para a seguinte forma:*

*‘9.10. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis identificados nos itens 9.3, 9.4, 9.8 e 9.9 desta deliberação comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das multas que lhes foram aplicadas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir da data deste acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se estes ocorrerem após o vencimento, na forma da legislação em vigor;’*

*a.2) negar provimento aos recursos interpostos por Maristela de Abreu Figueiredo, Lúcia de Fátima Teixeira Masson e Paulo César Guimarães Costa, mantendo-se inalterados os termos do acórdão;*

*b) dar ciência aos recorrentes e aos demais interessados do inteiro teor da decisão que vier a ser proferida.”*

**3. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, conforme parecer a seguir reproduzido:**

*“Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Ricardo Gamarski, então Gerente-Geral de Tecnologia da Informação, Paulo César Guimarães Costa, então Fiscal do Contrato nº 11/2003, Maristela de Abreu Figueiredo, então Fiscal do Contrato nº 24/2002, Lúcia de Fátima Teixeira Masson, então Gerente-Geral de Recursos Humanos, Maria das Graças Sousa Guimarães, então Gerente-Geral de Tecnologia da Informação, contra o Acórdão 3.102/2011, por meio do qual a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União apreciou, no mérito, a prestação de contas da Agência Nacional de Segurança Sanitária – Anvisa relativa ao exercício de 2007.*

*Nessa oportunidade, a 1ª Câmara, dentre outras deliberações, em síntese, determinou o sobrestamento do julgamento das contas de Wesley José Gadelha Beier; acatou as razões de justificativa aduzidas por Dulcelina Mara Pereira Said; rejeitou as razões de justificativa e aplicou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 a Maristela de Abreu Figueiredo; rejeitou as razões de justificativa e julgou irregulares as contas de Lúcia de Fátima Teixeira Masson, aplicando-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992; rejeitou as razões de justificativa e aplicou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 a Ricardo Gamarski, Paulo César Guimarães Costa, Maria das Graças Sousa Guimarães e Tarcício Ramos Leme; julgou regulares com ressalva as contas de Renatha Lúcia de Melo; julgou regulares, com quitação plena, as contas dos demais responsáveis; e expediu diversos alertas e determinações de natureza corretiva ou preventiva.*

*Com a finalidade de sanear os autos, a 4ª Secex realizou inspeção junto à Anvisa. Nessa oportunidade, foram examinados os Contratos n.ºs. 11/2003 e 24/2002. Saliente-se que o Contrato nº 11/2003, celebrado em 23/4/2003, com vigência sucessivamente prorrogada até 19/10/2008, tinha*

*como contratada a Politec, pessoa jurídica especializada em tecnologia da informação nos processos de gerência de projetos, análises e documentação de sistemas, administração de dados e objetos, comunicação multimídia e suporte técnico. Já o Contrato nº 24/2002, celebrado na data de 12/12/2002, com vigência prorrogada sucessivamente até 11/12/2008, foi firmado entre a Anvisa e a pessoa jurídica Patrimonial Serviços Especializados Ltda. e tinha como objeto a prestação de serviços de apoio administrativo e atividades auxiliares.*

*A instrução contida na peça 91 promoveu um exame minucioso das razões recursais. Manifesto minha concordância com a análise empreendida pela unidade técnica, cujas conclusões incorporo, desde já, aos fundamentos deste parecer.*

*Em consonância com a instrução técnica, relativamente ao Contrato nº 11/2003, os elementos apresentados por Ricardo Gamarski e Maria das Graças Sousa Guimarães afastam suas responsabilidades, visto que os atos praticados por esses agentes dizem respeito a exercícios anteriores a 2007.*

*Os argumentos recursais pertinentes ao Contrato nº 24/2002 não se mostraram aptos a modificar o julgamento impugnado, remanescendo as responsabilidades de Maristela de Abreu Figueiredo e Maria Lúcia de Fátima Teixeira Masson.*

*Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta concordância com a proposta da unidade técnica, consignada na peça 91, p. 22.”*

É o relatório.