

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 016.151/2008-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Interessados: Wagner de Barros Campos (CPF n.º 065.525.877-91) e José Carlos Cativo Gedeão (CPF n.º 023.723.202-20)

Advogados: Lincoln Magalhães da Rocha (OAB/DF n.º 24.089), Joel de Menezes Neibuhr (OAB/SC n.º 12.639), Paulo Varandas Junior (OAB/DF n.º 15.518), Andre Puppim Macedo (OAB/DF n.º 12.004) e Karina Bronzon de Castilho (OAB/DF n.º 20.971)

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO. SUPERFATURAMENTO. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Reconsideração (peças 56/58) interpostos contra o Acórdão n.º 2.568/2011-2ª Câmara (p. 12, peça 31) pelo Sr. Wagner de Barros Campos, ex-Diretor do Departamento de Administração da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), e do Sr. José Carlos Cativo Gedeão, fiscal do Contrato n.º 64/2005, celebrado entre a entidade e a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda.

TCE

2. Por meio do julgado, o Tribunal apreciou a Tomada de Contas Especial instaurada pela Funasa em decorrência de irregularidades na execução do contrato mencionado, cujo objeto era a prestação de serviços de apoio logístico à realização de eventos. A assinatura do contrato decorreu de adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão n.º 16/2005 conduzido pelo Ministério da Saúde.

3. Dos R\$ 32 milhões executados pela Funasa no âmbito do contrato, cerca de R\$ 6 milhões configuraram sobrepreço de bens e serviços contratados. Destacam-se as seguintes as origens do sobrepreço:

3.1 pagamento de R\$ 10,00/m² pelos serviços de limpeza, sendo que o máximo estabelecido par as contratações pela Administração Pública Federal variava entre R\$ 2,15/m² e 3,30/m², de acordo com a localidade de prestação, com sobrepreço total da ordem de R\$ 460 mil;

3.2 produção de quase dois milhões de cópias reprográficas ao custo unitário de R\$ 0,50, quando o maior preço registrado no Siasg para o serviço era de R\$ 0,12/cópia, com sobrepreço total da ordem de R\$ 660 mil;

3.3 pagamento de diárias e alimentação sem o devido fornecimento dos serviços correspondentes;

3.4 locação de 229 computadores por cinco dias ao custo unitário de R\$ 80,00/dia, sendo que a Funasa dispunha de 293 computadores que seriam fornecidos pela Digilab (Contrato n.º 50,05), celebrado também para a realização de videoconferência (p. 30, peça 23), com sobrepreço de R\$ 91.600,00;

- 3.5 contratação de evento para sete mil pessoas, sendo que atenderam apenas não mais de duas mil e que salas e mobiliário contratados e pagos não foram utilizados, despesas que poderiam ser evitadas, dado que houve inscrições prévias;
- 3.6 pagamento de R\$ 1.792.786,62 para o aluguel de 229 salas por cinco dias, quando a proposta mais baixa para este item havia sido de R\$ 1.421.116,75 (já incluída taxa de administração), com sobrepreço de R\$ 371.669,87;
- 3.7 débito originado de evento em Rio Quente (GO) no valor de R\$ 699.771,68.

CITAÇÃO

4. Os recorrentes haviam sido citados pelos seguintes fundamentos:

- 4.1 Sr. Wagner de Barros Campos (p. 42/48, peça 24):

2. O débito decorre do superfaturamento de preços e de pagamentos sem a devida comprovação de que os produtos ou serviços tenham sido fornecidos, em eventos promovidos pela Funasa no âmbito do sobredito contrato, conforme as notas fiscais e ordens de bancárias listadas a seguir, acarretando dano ao erário no valor de R\$ 6.144.260,52.

- 4.2 Sr. José Carlos Cativo Gedeão (p. 64/66):

2. O débito decorre do superfaturamento de preços e de pagamentos sem a devida comprovação de que os produtos ou serviços tenham sido fornecidos, em eventos promovidos pela Funasa no âmbito do sobredito contrato, conforme as notas fiscais e ordens bancárias listadas a seguir, acarretando dano ao erário no valor total de R\$ 1.597.210,58.

DECISÃO RECORRIDA

5. São os seguintes os termos da parte dispositiva da decisão recorrida:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, I, 210, do Regimento Interno, julgar as presentes contas irregulares e condenar solidariamente:

9.1.1. os Srs. Wagner de Barros Campos e José Carlos Cativo Gedeão, a Sra. Luíza Emília Mello e a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda. ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde-Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
03/02/2006	5.558,42
24/02/2006	15.200,00
07/03/2006	168.900,00
25/04/2006	630.768,58

02/05/2006	530.871,68
08/08/2006	52.960,28
28/08/2006	179.533,68

9.1.2. o Sr. Wagner de Barros Campos, a Sra. Luíza Emilia Mello e a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda. ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde-Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
03/10/2006	20.620,00
25/10/2006	75.529,74
20/12/2006	2.854.573, 54
08/02/2007	1.542.779, 66

9.2. aplicar individualmente aos responsáveis a seguir indicados, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.2.1. Wagner de Barros Campos e Luíza Emilia Mello, R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais);

9.2.2. José Carlos Cativo Gedeão, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais);

9.2.3. Aplauso Organização de Eventos Ltda., R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

9.3. autorizar, caso venha a ser requerido, o parcelamento do débito em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, de acordo com o que estabelece o § 2º do art. 217 do mencionado Regimento;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do disposto no art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. juntar cópia da presente deliberação às prestações de contas da Funasa relativas aos exercícios de 2006 e 2007 (TCs 020.925/2007-3 e 020.519/2008-2), para a verificação de possíveis reflexos;

9.6. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Distrito Federal, na pessoa do seu Procurador-Chefe, na forma do disposto no art. 209, § 6º, do Regimento Interno, bem como à Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, em atendimento ao Requerimento nº 1300/2007, nos termos do Ofício nº 1873/2007 (SF).

ADMISSIBILIDADE

6. A Secretaria de Recursos (Serur), ao promover o exame preliminar de admissibilidade dos recursos interpostos, concluiu por seu conhecimento, nos termos do art. 32, I, e o art. 33 da Lei n.º 8.443, de 1992 (peça 57, p. 56 e peça 58, p. 8/10).

INSTRUÇÃO DE MÉRITO

7. Transcrevo, a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443, de 1992, excerto da instrução em que são analisadas as razões recursais oferecidas pela Serur (peça 38), anuída pelo Secretário-Substituto de Recursos (peça 39).

EXAME TÉCNICO

9. Recurso do Sr. Wagner de Barros Campos

9.1. Objeto do recurso:

9.1.1. Em seu recurso, o ex-Diretor do Departamento de Administração da Funasa argui as seguintes teses, analisadas na sequência:

a) agiu sempre de acordo com pareceres e informações prestados por seus subordinados;

b) ao assinar o contrato com a Aplauso, mediante adesão a ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde, não infringiu os dispositivos legais mencionados na citação;

c) não respondia pelos pagamentos das faturas, uma vez que tal atribuição fora avocada pelo então Diretor Executivo da Funasa;

d) a punição aplicada pelo Tribunal é incompatível com suas condições financeiras.

9.1.2. Aborda, ainda, questões específicas de dois dos eventos realizados pela Funasa, a saber: o “I Encontro Telepresencial de Educação em Saúde – módulo II” e a “4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena”.

9.2. Atuação baseada em pareceres de subordinados:

9.2.1. Afirma o recorrente que:

a) as demandas das regionais da Funasa e unidades nos municípios, relacionadas a pessoal, logística, finanças, contabilidade, são atendidas pela Diretoria de Administração, o que demanda viagens constantes do Diretor aos diversos estados brasileiros;

b) a atuação do Diretor só é viável se, obrigatoriamente, pautar-se na confiança em seus subalternos. “Se não fosse assim, não haveria um ‘organograma’ e um ‘regimento interno’ que determinasse responsabilidades de execução a unidades e pessoas subordinadas ao Recorrente”;

c) nesse contexto, sua atuação, como Diretor, “acontecia sempre com base em inúmeros despachos, informações e documentos juntados por seus subordinados”;

d) a assinatura do contrato com a Aplauso não fugiu a essa regra. Ao contrário, o recorrente “baseou-se em inúmeros despachos e pareceres atestando a legalidade do ato”. “Exigir que o recorrente comparasse os preços praticados no mercado para o tipo de serviço contratado está completamente fora das atribuições diretas do Recorrente. São rotinas, por regimento, delegadas a seus subordinados”;

e) é entendimento do TCU que ao Administrador que age conforme parecer jurídico não deve ser imputada responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido (Acórdão 1.801/2007-TCU-Plenário);

f) a atuação com base em pareceres de subordinados é comum em todos os órgãos públicos, inclusive nos órgãos fiscalizadores, a exemplo dos tribunais de contas.

9.2.2. Observa-se que argumentos similares foram apresentados na resposta à citação. A instrução anterior ponderou que “o responsável não logrou produzir provas convincentes, em sua defesa, de que o método e o volume de trabalho e as condições de funcionamento da Funasa impediam que ele tomasse conhecimento do teor dos documentos que assinava” (peça 28, p.1, § 63).

9.2.3. O recorrente reafirma a tese nesta oportunidade, contra-argumentando, adicionalmente, ser desnecessário produzir provas, eis que o volume de trabalho está implícito no próprio exercício de seu cargo, que só se torna viável se “basear-se na confiança de seus subordinados”.

9.2.4. A alegação não socorre ao recorrente, pois não há justificativa plausível para que o gestor se exima de responsabilidade alegando desconhecer os atos que efetivamente praticou. Ou o gestor não tinha condições de praticar pessoalmente os atos, e delegava formalmente competência para seus auxiliares, eximindo-se, contudo, de assiná-los, ou avocava para si a prática dos atos, não podendo, todavia, alegar desconhecimento de seu conteúdo.

9.2.5. Ademais, o entendimento firmado pelo Tribunal (Acórdãos 2540/2009-1ª Câmara, 2753/2008-2ª Câmara e 1.801/2007-Plenário, este último transcrito apenas parcialmente pelo recorrente) é no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada quando ele invoca ter acolhido pareceres existentes nos autos, pois a ele cabe a decisão final sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. Por isso mesmo deve adotar as cautelas necessárias para assegurar a qualidade dos trabalhos preparatórios submetidos à sua consideração, pois cabe a ele, em última instância, decidir e responder pelas consequências da decisão adotada.

9.2.6. Em nenhuma hipótese, nem mesmo nos tribunais, como alega o recorrente, a participação de auxiliares na preparação dos atos exime a responsabilidade da autoridade que, em seu nome próprio, os pratica.

9.2.7. No caso concreto, não se trata de exigir do Diretor de Administração que, pessoalmente, conferisse cada item de um contrato com o vulto do ajuste em questão. Mas é de se exigir que, como cautela mínima, o Diretor determinasse que tal análise fosse feita, não assinando o contrato enquanto os autos não contivessem elementos de convencimento sobre a razoabilidade dos custos da contratação em apreço.

9.2.8. Em suma, as evidências contidas no processo evidenciam que na celebração e na execução do Contrato 64/2005 não foram adotadas as cautelas necessárias para garantir a legalidade e economicidade dos atos.

9.3. Regularidade do processo de adesão à ata de registro de preços:

9.3.1. A principal falha atribuída ao recorrente pelo Tribunal foi a assinatura do contrato, por adesão a ata de registro de preço gerenciada pelo Ministério da Saúde, “sem verificar se os preços estavam compatíveis com os de mercado”, deixando de cumprir o art. 8º do Decreto 3.931/2001 e o art. 15 da Lei 8.666/1993.

9.3.2. Sobre o tema, o responsável alega (peça 56, p. 6-7) que não descumpriu as referidas normas, pois:

a) “foi feita a consulta ao órgão gerenciador, que aquiesceu com a adesão. Diante da necessidade premente apontada pelo Ascom da Funasa e, por ser uma ata de registro de preço oriunda de um processo licitatório bastante esmiuçado, no Ministério da Saúde, órgão a que a Funasa está subordinada, e que daria agilidade para fazer-se os inúmeros eventos programados, estava comprovada a vantagem”;

b) “o registro de preço em comento foi fruto de um processo licitatório levado a efeito no Ministério da Saúde. A Funasa não fez qualquer registro de preços. Ela simplesmente aderiu à ata, fruto de processo levado a efeito no Ministério da Saúde”.

9.3.3. Também quanto a esse ponto as justificativas apresentadas são insuficientes para motivar a revisão do acórdão recorrido.

9.3.4. É relevante, de início, observar as conclusões da instrução da peça 24, p. 11, sobre os fatos que levaram à responsabilização do recorrente:

A Funasa aderiu à ata de registro de preços do Pregão n.º 16/2005 sem efetuar pesquisa de preços para a comprovação da vantagem financeira na adesão, o que ocasionou os prejuízos do Contrato n.º 64/2005, em razão da composição de preços feita pela empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda. Tal fato mostrou-se mais grave porque se observou que a Funasa foi alertada pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde quanto à “necessidade de promover a verificação se os valores registrados na encimada Ata estão compatíveis com os praticados no mercado”, termos do Ofício n.º 311/2005 – CGRL/SAA/MS, de 30/11/2005, emitido em resposta ao Ofício n.º 895/COMAP/CGLOG, de 25/11/2005, por meio do qual a Funasa comunicou ao Ministério da Saúde o interesse em aderir à ata de registro de preços. O processo de adesão à referida ata também não dispunha de Pedido de Bens e Serviços – PBS, documento prévio essencial para demonstrar a demanda de eventos estimada, os itens a serem utilizados e a previsão de despesa no período de contratação. O PBS só veio a compor o processo em momento posterior, e ainda assim sem descrever os eventos a serem realizados ou o montante da despesa prevista para o período.

9.3.5. Não procede o argumento de que o processo do registro de preço foi corretamente formalizado (“um processo licitatório bastante esmiuçado”), garantindo, por isso, a higidez das contratações decorrentes. A esse respeito, deve-se considerar que a Ata de Preços 16/2005, resultante do pregão conduzido pelo Ministério da Saúde, foi objeto de análise nos autos do TC 006.741/2006-8 (julgado em 25/7/2006, Relação 43/2006, 1ª Câmara). Na oportunidade, o Tribunal entendeu que a forma de seleção utilizada no certame (menor somatório de preços unitários de cada serviço) não garantiu o alcance da melhor proposta para a Administração Pública, havendo a possibilidade de ocorrência de jogo de planilha na formulação dos contratos derivados da referida ata.

9.3.6. Essa possibilidade foi efetivamente constatada em fiscalização posterior, como evidenciado no Acórdão 2.090/2009-TCU-Plenário:

O TC-006.741/2006-8 [referido no parágrafo antecedente] trata de uma Representação trazida a este Tribunal por meio de sua ouvidoria, em que foram analisados especificamente os seguintes pontos: exigência de patrimônio líquido desproporcional ao tamanho do serviço a ser prestado, escolha indevida da modalidade pregão, e indícios de inexecuibilidade da proposta e possibilidade de existência de “jogo de planilha” na elaboração dos contratos. Diante da ausência, à época, de elementos que comprovassem as alegações constantes daqueles autos, este Tribunal absteve-se de determinar a anulação ou suspensão do procedimento licitatório e dos atos e contratos resultantes, bem como de responsabilizar as partes envolvidas.

No entanto, tal como assinalado pela equipe de auditoria, esse posicionamento não representou um atestado à regularidade dos procedimentos realizados no âmbito do Ministério da Saúde. Diversos outros processos autuados posteriormente demonstraram os prejuízos ao erário advindos do registro de itens com preços superfaturados na Ata do Pregão n.º 16/2005.

9.3.7. É certo que o recorrente poderia não conhecer essa realidade em sua inteireza, ao decidir pela adesão ao registro de preços. Mas, até por isso, deveria ter se acautelado quanto à vantagem financeira de aderir à ata, determinando que previamente se realizasse a devida análise dos preços.

9.3.8. Como tem entendido o Tribunal, a adesão a uma ata de registro de preços não é procedimento isento de formalidades e cautelas. Não prescinde da adequada caracterização do contrato, com o correto e preciso dimensionamento de seu objeto, nem de pesquisa de preços com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens e serviços com os referenciais de mercado (Acórdão 2764/2010-TCU-Plenário).

9.3.9. Na situação em exame, a ocorrência mostra-se ainda mais grave porque, como registrado na instrução da peça 24, p. 11,

(...) a Funasa foi alertada pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde quanto à ‘necessidade de promover a verificação se os valores registrados na encimada Ata estão compatíveis com os praticados no mercado’, termos do Ofício n.º 311/2005 – CGRL/SAA/MS, de 30/11/2005, emitido em resposta ao Ofício n.º 895/COMAP/CGLOG, de 25/11/2005, por meio do qual a Funasa comunicou ao Ministério da Saúde o interesse em aderir à ata de registro de preços.

9.3.10. Ao não adotar esse procedimento, o recorrente assumiu o risco de celebrar um ajuste desvantajoso ao erário, como efetivamente veio a comprovar o acórdão recorrido.

9.3.11. Por essas razões, conclui-se pela improcedência do recurso também quanto a esse ponto.

9.4. Não responsabilidade pelos pagamentos:

9.4.1. Afirma o recorrente que:

a) “apesar de ter assinado o contrato, na condição de Diretor de Administração, o recorrente não era o gestor do contrato”;

b) “além de não ser o gestor do contrato, também não respondia pelo pagamento das faturas, uma vez que o então Diretor Executivo, Sr. Danilo Fortes [Francisco Danilo Bastos Forte], avocou para si a autorização para liberação dos pagamentos, conforme já provado documentalmente, nos autos, fato esse completamente desconsiderado pela auditoria na Funasa” (peça 56, p. 8);

c) “a imputação de responsabilidade ao recorrente, por ter assinado o contrato, é inócua, uma vez que baseou-se em inúmeros despachos e pareceres atestando a legalidade do ato. E, em última hipótese, se realmente havia alguma irregularidade, no momento do pagamento das faturas quem as estava autorizando (Dr. Danilo Forte) deveria levá-las, impedindo, por consequência, qualquer pagamento à Aplauso que estivesse fora dos regramentos legais” (peça 56, p. 11).

9.4.2. As alegações não correspondem integralmente às evidências contidas nos autos. A atuação do recorrente foi efetiva não apenas na celebração do ajuste, mas também na ordenação de pagamentos. Vejam-se, a respeito, os despachos apostos pelo recorrente nas faturas da peça 4, p. 50; peça 5, p. 18, 19, 48, 66; peça 6, p. 17, 44, 45; peça 7, p. 8, entre outras, além do exposto reconhecimento de dívida, no valor de R\$ 2.403.859,33, constante da peça 6, p. 20.

9.4.3. O Recorrente, portanto, atuou efetivamente não só na celebração, mas também na execução do ajuste, o que constituiria fundamento suficiente para a manutenção do acórdão recorrido. No entanto, em homenagem ao princípio da ampla defesa, passa-se ao exame do

argumento de que parte das despesas foi autorizada pelo Sr. Danilo Forte (então Diretor Executivo da Funasa).

9.4.4. É certo que há, nos autos, documentos que revelam uma atuação direta do Sr. Danilo Forte na autorização de parte das despesas, como havia sido apontado pelo ora recorrente na resposta à citação (peça 26, p. 12), oportunidade em que anexou três documentos (peça 26, p. 19, 20, 21). O argumento não foi devidamente apreciado na instrução de mérito (há apenas menção ao fato no § 54 da peça 27, p. 62). Observa-se, porém, que mesmo essa alegação é insuficiente para excluir a responsabilidade do recorrente, pelas seguintes razões:

a) dos três documentos apresentados, o da peça 26, p. 21 não inclui contrato com a Aplauso. A ordem de pagamento refere-se a outros ajustes, que não são objeto deste processo;

b) o documento da peça 26, p. 20 inclui contrato com a Aplauso, mas o número das três notas fiscais objeto da ordem de pagamento está ilegível (tanto no processo eletrônico quanto no próprio original juntado pelo responsável naquela oportunidade, como evidencia o vol. 6, fl. 1.263 dos autos físicos). Fica, assim, prejudicada a análise, pois não é possível saber se as despesas em questão foram ou não impugnadas nos autos (note-se que o débito não englobou a totalidade do contrato, limitando-se às ocorrências descritas na peça 28, p. 7-15, onde estão indicadas as despesas impugnadas e as notas fiscais em que foram incluídas);

c) no documento de peça 26, p. 19, há autorização de despesa da nota fiscal 1709, emitida pela Aplauso. Os serviços correspondentes originaram débito de R\$ 75.529,74, como demonstra o quadro da peça 28, p. 15, e foram efetivamente autorizados pelo Sr. Danilo Forte.

9.4.5. Veja-se, portanto, que a hipótese seria de possível inclusão de responsável solidário nos autos (o que exigiria a adoção dos meios processuais cabíveis), e não de exclusão da responsabilidade do ora recorrente.

9.4.6. Isso porque o fato gerador do débito não foi apenas e tão somente a autorização para pagamento das despesas, mas também as condições contratuais estabelecidas na formação do vínculo com a Aplauso – ajuste este viciado na origem por preços superiores aos de mercado.

9.4.7. A ordem de pagamento, no caso concreto, não é uma causa por si só determinante do dano apurado nos autos. Vale dizer: não exclui o nexo de causalidade que se iniciou muito antes, com a assinatura de um contrato em bases manifestamente desvantajosas ao erário (responsabilidade atribuída ao recorrente) e que prosseguiu em seu curso natural com a requisição dos serviços e o correspondente atesto, até culminar com a ordem e o efetivo pagamento das despesas.

9.4.8. Pelo resultado danoso respondem todos os agentes, não se podendo excluir da cadeia causal aquele que, embora não autorizando uma parcela menor dos gastos, foi quem celebrou o contrato em bases antieconômicas, observadas durante toda a execução contratual.

9.4.9. Não se justifica, assim, o provimento do recurso neste ponto.

9.5. Desproporcionalidade da punição aplicada pelo Tribunal:

9.5.1. Afirma o recorrente que o Tribunal, ao determinar punições por possíveis irregularidades, deve fazê-lo “de forma ponderada e considerando situações atenuantes, como neste caso, em que em momento algum o recorrente se beneficiou ou teve a intenção de beneficiar alguém”.

9.5.2. Acrescenta que “a multa imposta ao recorrente é de valor totalmente impossível de ser pago e desproporcional às condições financeiras do recorrente” (peça 56, p. 17).

9.5.3. Observa-se, pelo subitem 9.2 do acórdão recorrido, que o Tribunal aplicou aos responsáveis a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, dimensionada, pela lei, em “até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário”. O débito, em valores históricos, atingiu o montante de R\$ 6.077.295,58 (soma dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do acórdão recorrido). À empresa foi aplicada multa de seiscentos mil reais (subitem 9.2.3), equivalente a cerca de 10% do débito. Ao recorrente, multa de sessenta mil reais (subitem 9.2.1), correspondente a menos de 1%.

9.5.4. Não há elementos concretos que permitam fundamentar o juízo de inadequação da penalidade, que deve considerar, também, a dimensão do dano causado ao erário.

9.6. Débito referente ao “I Encontro Telepresencial de Educação em Saúde”, decorrente da locação de computadores:

9.6.1. Parcela do débito imputado nos autos decorre da locação de equipamentos que poderia ter sido evitada, como descrito na seguinte ocorrência do Relatório da TCE, elaborado pela Funasa (peça 17, p. 10):

O item 5.1 da Proposta de Serviço 056/06 previu R\$ 91.600,00 para a locação de 229 computadores por 5 dias ao custo unitário de R\$ 80,00/dia, sendo que a Funasa já dispunha de 293 computadores a serem fornecidos pela Digilab no contrato 50/05 [50/2006, cf. peça 23, p. 30] celebrado para atender à TV Funasa. Neste caso, a Funasa poderia dispor desses equipamentos dispensando a contratação com a empresa Aplauso.

9.6.2. Alega o recorrente que: “como se prova no anexo XII [peça 56, p. 41-50], todos os computadores contratados à Digilab já tinham sido distribuídos, nos mais longínquos rincões do Brasil. Seria completamente improdutivo e, até certo ponto, irresponsável, desmontar-se, devolver-se e remontar-se esses computadores em seus locais de origem”, o que acarretaria elevados custos, além de expor os equipamentos a riscos (peça 56, p. 9).

9.6.3. No relatório da TCE informa-se que “os três responsáveis indicados nesta TCE não apresentaram justificativas para esse fato” (peça 17, p. 11). Já perante o Tribunal, na resposta à citação, o responsável apresentou alegações similares às do atual recurso (peça 26, p. 11). As justificativas não foram acolhidas, nos termos da análise da peça 28, p. 2, pois “a Funasa em nenhum momento produziu provas de que realmente não era possível utilizar essas máquinas nos eventos organizados pela Aplauso”.

9.6.4. Desta feita o responsável renova o argumento, anexando o documento da peça 56, p. 41-50, já constante dos autos (peça 23, p. 40-48). Trata-se apenas da relação de equipamentos que acompanhou o Contrato 50/06 (peça 23, p. 30-39), a corroborar a informação do § 9.7.1 retro, no sentido de que “a Funasa já dispunha de 293 computadores a serem fornecidos pela Digilab”. A mera relação de equipamentos contratados não comprova que referidos computadores haviam sido disponibilizados à Funasa, que já estavam distribuídos nem que seria inviável sua alocação nas cidades polo do I Encontro Telepresencial de Educação em Saúde.

9.6.5. Em suma, o recurso não traz argumentos ou fatos novos, e da reanálise dos já apresentados não se extraem razões para a reforma do acórdão recorrido.

9.7. Débito referente ao “I Encontro Telepresencial de Educação em Saúde”, originado da frustração do número previsto de participantes:

9.7.1. Afirma o recorrente que o evento foi contratado para número previsto de 7.000 participantes (peça 56, p. 9), de acordo com termo de referência preparado pela área de

recursos humanos (peça 56, p. 51 e ss.), encaminhado à Aplauso pela Ascom (peça 57, p. 19). Se a previsão não se concretizou, “a Funasa tinha, como o fez, que arcar com o pagamento total, ainda que negociasse eventuais compensações em outros eventos” (peça 56, p. 10).

9.7.2. Observa-se, porém, que os argumentos são insuficientes para elidir os motivos da condenação solidária dos envolvidos na contratação do referido evento, conforme a instrução da peça 24, p. 12-13:

(...) A Proposta de Serviço n.º 56/2006, referente a este evento, previu a participação de 7.000 pessoas, bem como a locação de 229 salas em todas as Unidades da Federação, ao custo total de R\$ 3.459.700,92, valor integralmente pago. No entanto, após cotejar diferentes fontes de informação, constatou-se que o evento reuniu não mais que 2.000 pessoas, sendo utilizadas apenas 121 salas.

(...) Não obstante as diferenças apontadas, todos os itens componentes do evento foram pagos em seu valor integral, gerando um prejuízo estimado em R\$ 1.983.225,22.

(...) A Funasa pagou o valor de R\$ 1.565,75 pela diária de cada sala alugada para o evento, valor superior ao valor mínimo apresentado à empresa Aplauso, em proposta da FUNPREV/ANASPS, de R\$ 1.205,00. O valor total pago pela locação de 229 salas, por cinco dias, foi de R\$ 1.792.786,62, enquanto o total a ser pago caso tivesse sido adotado o valor da menor proposta seria de R\$ 1.421.116,75 (já incluída a taxa de administração, de 3%), o que acarretou um prejuízo de R\$ 371.669,87.

9.7.3. Não há, nos autos, evidência de “compensações em outros eventos”, nem procede a tentativa de atribuir responsabilidade exclusiva às demais áreas da Funasa. Foi o recorrente quem atestou as notas fiscais apresentadas pela Aplauso (peça 6, p. 39 e 41) e, além do atesto da despesa, também ordenou o respectivo pagamento (peça 6, p. 44), sequer observando o princípio de segregação de funções. Não pode, assim, furtar-se à responsabilidade por seus atos.

9.8. Débito referente à 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena:

9.8.1. Trata-se de evento realizado em Rio Quente/GO, originador da parcela de R\$ 699.771,68 do total do débito apurado nos autos (cf. peça 28, p. 8).

9.8.2. Alega o recorrente que a parte contratada com a Aplauso “teve uma média de gastos per capita de R\$ 2.661,24, por três dias e para 1.228 pessoas, cobrindo hospedagem, café da manhã, almoço, jantar, lanche, apoio logístico, infraestrutura de montagem, desmontagem, instalações de telecomunicações, eletricidade, recepcionistas [etc.], utilização dos espaços e equipamentos necessários ao evento e custos diretos da empresa”. Conclui, assim, que “não se vislumbra, por esses dados, que tenha tido qualquer ‘superfaturamento’, vez que a contratação é por preço global” (peça 56, p. 10).

9.8.3. O argumento não procede. O custo per capita não é critério adequado para exame do sobrepreço. Mais que isso, não elide as constatações das análises antecedentes, que examinaram os itens de composição de custo do referido evento, identificando serviços pagos em duplicidade (secretária, digitador, computador, impressora), sobrepreço em serviços de hospedagem, de limpeza, de fotocópias (500.000 cópias), conforme sintetizado no quadro da peça 28, p. 8.

9.8.4. As despesas, com todos esses vícios, foram ordenadas pelo recorrente, conforme demonstra o despacho da peça 4, p. 50.

9.8.5. Não há, assim, razões para o provimento do recurso.

10. **Recurso do Sr. José Carlos Cativo Gedeão**

10.1. Argumentos:

10.1.1. *O recorrente exerceu a função de fiscal do contrato referido nesta TCE. Em seu recurso, alega (peça 58, p. 3-5), em síntese, que:*

a) desempenhou as mais diversas funções no Ministério da Saúde, sem que nada desabonasse sua conduta ao longo da carreira;

b) foi investido nas funções de pregoeiro e de fiscal de contratos. Com a mudança de administração da Funasa, “o novo Presidente mandou que se abrissem PADs para todos os processos advindos da gestão anterior”. Em consequência, foi demitido do serviço público em junho/2009, faltando dois anos para se aposentar, não encontrando nova colocação no mercado. Não tem, assim, como arcar com a condenação imposta pelo Tribunal;

c) “quando do exercício da fiscalização, na verdade não sabia bem o que fazer, tendo em vista que tinha uma série de outras atribuições internas, no setor em que era lotado”;

d) “a sistemática adotada era a de que cada setor que eventualmente fosse fazer qualquer evento, ao final do mesmo encaminhava através de memorando a nota fiscal dos serviços, declarando que os mesmos haviam sido prestados. Após atesto por parte do fiscal, era a mesma submetida à Autoridade superior, para providências que ela julgasse pertinentes. Não havia tempo para que a fiscalização, por exemplo, de eventos ocorridos fora do prédio da Funasa, pudesse ser acompanhada pelo fiscal, in loco. E mesmo aqueles [eventos] que porventura lá fossem realizados [no prédio da Funasa], a fiscalização era realmente precária, em virtude dos fatores aqui apontados”.

10.2. Análise:

10.2.1. *O relatório do acórdão recorrido traz a seguinte descrição da conduta do recorrente:*

Motivo da citação: responsabilidade por danos causados ao erário decorrentes de sua atuação como fiscal do Contrato n.º 064/2005, atestando as notas fiscais relativas aos eventos sem anotar em registro próprio as ocorrências relativas à prática de sobrepreço em diversos itens das Propostas de Serviços, bem como ocorrências relativas ao pagamento dos serviços a maior e/ou em duplicidade, no período de fevereiro a agosto de 2006. Deixou também de alertar seus superiores para as ocorrências irregulares, deixando de cumprir as atribuições previstas para o fiscal de contrato de acordo com o art. 67, §§ 1º e 2º da Lei n.º 8.666/93, o que resultou nos danos ao erário apurados nesta TCE.

10.2.2. *Na oportunidade, o ora recorrente alegou que exercia apenas formalmente a função de fiscal do contrato, pois, ante o acúmulo de encargos (também era fiscal de outros contratos, pregoeiro, presidente de comissão de licitação, além de exercer outras funções administrativas), “não tinha condições de se deslocar para os locais onde os eventos eram realizados a fim de supervisioná-los”.*

10.2.3. *Descreveu, ainda, a mesma sistemática agora renovada em sede de recurso, afirmando que “depois de realizados os eventos, o requerente recebia um memorando da Assessoria de Comunicação Social afirmando que todos os serviços da empresa Aplauso haviam sido devidamente executados. Com base nisto, repita-se, nas informações da Assessoria de Comunicação Social, o requerente atestava as notas fiscais e as remetia para a Diretoria de Administração, quem determinava os pagamentos”.*

10.2.4. *Nos termos da análise que fundamentou a decisão recorrida, “a partir do momento em que foi nomeado fiscal do contrato, o Sr. Gedeão não pode esquivar-se das atribuições inerentes ao cargo”. Nesse sentido,*

O atesto do fiscal nas notas fiscais do contrato significa que ele conferiu se os serviços foram prestados tal qual descrito na nota e de acordo com o previsto no contrato. Assim sendo, ao assinar as notas fiscais do contrato n.º 64/2005, o Sr. Gedeão afirma que realmente acompanhou

os serviços prestados. O fato de não ter tomado ciência das irregularidades ocorridas nos eventos configura omissão do responsável que, por isso, deve responder por não ter exercido suas atribuições a contento.

10.2.5. No recurso não foram apresentados fatos novos nem insurgência específica quanto às conclusões alcançadas pelo Tribunal na deliberação recorrida.

10.2.6. Nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, consistente esta “na verificação do direito adquirido pelo credor”. A liquidação, portanto, é ato administrativo que declara o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pela contratada, tornando, assim, exigível o pagamento correspondente.

10.2.7. Daí o Tribunal enfatizar (Acórdão 2.545/2004-TCU-1ª Câmara) que é uma das mais importantes fases da despesa pública, por permitir à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, fazendo nascer a obrigação de pagamento (ou melhor, aperfeiçoando a obrigação de pagar oriunda do contrato, por ter se verificado o direito do credor).

10.2.8. Ao atestar a execução de serviços sem conferi-los, o recorrente, com sua conduta, viabilizou pagamentos indevidos, já que os serviços não foram prestados com a qualidade e quantidade descritas pela fornecedora nos documentos de cobrança. Não há, pois, como afastar as consequências jurídicas imputadas pelo acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

11. As razões recursais apresentadas não foram capazes de elidir o fundamento da condenação imposta pelo Tribunal. Em decorrência, a deliberação recorrida deve ser mantida em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Wagner de Barros Campos e José Carlos Cativo Gedeão contra o Acórdão 2.568/2011-TCU-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 4.973/2011-TCU-2ª Câmara, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência da decisão aos recorrentes e aos demais interessados.

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. O Ministério Público manifestou sua concordância com a proposta apresentada pela unidade técnica (peça 65).

É o Relatório.