

**TC-021.300/2006-8**

**Apensados:** TC 005.119/2005-1 (representação) e TC-015.502/2012-0 (CBEX)

**Natureza:** Prestação de Contas, exercício de 2005

**Entidade:** Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

**Vinculação:** Ministério da Saúde (MS)

**Proposta:** levantar sobrestamento; julgamento de contas de responsáveis remanescentes

## INTRODUÇÃO

Trata-se de Prestação de Contas dos responsáveis pela gestão da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), relativas ao exercício de 2005.

2. Por meio do Acórdão 1258/2011-TCU-Plenário, sessão de 18/5/2011, este Tribunal apreciou as contas dos responsáveis da referida unidade jurisdicionada. Na ocasião, julgaram-se as contas da quase totalidade dos responsáveis (exceção de quatro deles), os quais tiveram sobrestado o julgamento de suas contas, em razão da existência de diversos processos em trâmite neste TCU cuja apreciação poderia trazer reflexos no julgamento do mérito das contas.

3. Em resumo, houve o julgamento pela irregularidade das contas dos senhores Wagner de Barros Campos e Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, com a consequente aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por prazo determinado (itens 9.4 a 9.6 do acórdão); julgamento de contas pela regularidade com ressalvas de alguns responsáveis (item 9.3); julgamento pela regularidade das contas dos demais responsáveis (item 9.7), a par de outras medidas emitidas pelo Tribunal. Interpostos Recursos de Reconsideração pelos responsáveis, restaram improvidos (Acórdão 577/2012-TCU-Plenário).

4. Os responsáveis cujo julgamento das contas foi sobrestado foram indicados no item 9.1 da mencionada deliberação, que restou vazado nos seguintes termos:

9.1. sobrestar o julgamento de mérito das contas dos responsáveis Paulo de Tarso Lustosa da Costa (CPF 000.445.123-68; Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (CPF 395.002.684-34); João Medeiros e Silva (CPF 108.455.424-00); e Valdi Camarcio Bezerra (CPF 081.750.801-59), até o julgamento definitivo dos processos relacionados a seguir, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU e no art. 39, §§ 2º e 3º, da Resolução-TCU 191/2006;

Responsável	Outros processos	Tipo	Assunto	UT	Multa/Débito (Proposta da UT ou Acórdão)
Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (Coordenador - CORE-PB)	028.903/2007-2	TCE	TCE CONTRA CÍCERO DE LUCENA FILHO - EX-PREFEITO - PM JOÃO PESSOA/PB - IRREG. NO CONV. 252/1998 - FNS/MS - SIAFI N.º 359930	SECEX-PB	Com proposta de aplicação de multa e/ou condenação em débito - a irregularidade que lhe foi atribuída foi falta de fiscalização adequada de convênios, que se estendem por toda gestão do responsável

Responsável	Outros processos	Tipo	Assunto	UT	Multa/Débito (Proposta da UT ou Acórdão)
João Medeiros e Silva	028.903/2007-2	TCE	TCE CONTRA CÍCERO DE LUCENA FILHO - EX-PREFEITO - PM JOÃO PESSOA/PB - IRREG. NO CONV. 252/1998 - FNS/MS - SIAFI N.º 359930	SECEX-PB	Com proposta de aplicação de multa e/ou condenação em débito - a irregularidade que lhe foi atribuída foi falta de fiscalização adequada de convênios, que se estendem por toda gestão do responsável
Paulo de Tarso Lustosa da Costa (Presidente, de 20/07/2005 a 28/03/2007)	021.208/2006-0	REPR	SALDOS ALONGADOS EM CONTAS DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS.	SEMAG	Multa (AC-2.306/2009-1C), atos praticados em 2004 e 2005 - <b>processo em fase de recurso</b>
Valdi Camarcio Bezerra	021.208/2006-0	REPR	SALDOS ALONGADOS EM CONTAS DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS.	SEMAG	Multa (AC-2.306/2009-1C), atos praticados de 2004 a 2006 - <b>processo em fase de recurso</b>

## EXAME TÉCNICO

5. O acompanhamento processual permitiu constatar que não há mais motivos para que se mantenha suspenso o julgamento das contas desses responsáveis, tanto pelo estágio do desenrolar dos processos sobrestantes quanto pela mudança havida no Regimento Interno do TCU (art. 206), a qual preceitua que “A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público”.

### TC-021.208/2006-0

6. Tal processo é sobrestante das contas dos senhores **Paulo de Tarso Lustosa da Costa e Valdi Camarcio Bezerra** e já foi apreciado no mérito. Referido TC tratou de Representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental em 31/08/2006 devido aos excessivos montantes inscritos em restos a pagar pelo Poder Executivo Federal, cuja proposta inicial foi a realização de auditoria de conformidade na Funasa, a fim de verificar o motivo dos valores inscritos nas mencionadas contas do passivo. Foram detectadas irregularidades na celebração de convênios desprovidos da documentação comprobatória exigida pela Instrução Normativa STN 1/1997, bem como nas normas atinentes à seguridade social.

7. Realizado o contraditório e inicialmente não acatadas as justificativas apresentadas por esses dois responsáveis e mais o senhor Francisco Danilo Bastos Forte, foram eles apenas com multa (Acórdão 2306/2009-TCU-1ª Câmara). O senhor Francisco Danilo, não arrolado nestas contas, teve a multa excluída em razão do provimento de Embargos de Declaração opostos (Acórdão 2706/2009-TCU-1ª Câmara).

8. Por sua vez, os senhores Paulo de Tarso e Valdi Camarcio, mediante interposição de Pedido de Reexame, também tiveram suas multas tornadas insubsistentes, em função de o Colegiado ter entendido que, embora não afastadas as irregularidades apontadas nos autos, referidos responsáveis, após a atuação do Tribunal, haviam adotado medidas saneadoras para enfrentar o cenário desfavorável apresentado, conforme consignou a Relatora em seu Voto (Acórdão 2062/2012-TCU-1ª Câmara).

## Paulo de Tarso Lustosa da Costa

9. Não obstante esse processo não tenha o condão de macular as contas desses responsáveis como irregulares, o senhor Paulo de Tarso Lustosa da Costa foi chamado em audiência por outras irregularidades, cuja análise já foi efetuada em instruções anteriores. Portanto, retoma-se o que foi abordado com o fim de se concluir a avaliação da gestão dos sobreditos responsáveis.

10. Rememora-se que estas contas da Funasa foram instruídas em conjunto com as de outros exercícios (2002 a 2008), a partir da designação de especialista sênior para tal atribuição (conforme Portaria CCG n. 2, de 29/1/2010). Em relação ao exercício de 2005, **foi realizada audiência do Senhor Paulo de Tarso Lustosa da Costa** por quatro irregularidades, conforme adiante exposto (peça 32, p. 2):

4.4.3 Paulo de Tarso Lustosa da Costa (CPF 000.445.123-68), na qualidade de Presidente; (...), tendo em vista os atos praticados em relação a:

I. execução do Contrato 74/2002, firmado com a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda., sem observância dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, resultando na prática de diversas irregularidades, em especial, caracterização de subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante, em desacordo com o art. 4º, inciso IV, do Decreto 2.271/1997 e com a Súmula-TST 331, conforme exemplos a seguir (itens 3.1.26 a 3.1.42 da instrução):

- a) indicação de nomes de pessoas a serem contratadas pela Brasfort, caracterizando subordinação direta de funcionários terceirizados à contratada;
- b) indicação de funcionários a serem beneficiados por alteração de classes de trabalhadores estabelecidas no contrato;
- c) autorização, sem qualquer respaldo contratual ou legal, que terceirizados fossem alocados nas Coordenações Regionais da Fundação;
- d) autorização para realização de viagens de terceirizados às custas da Funasa;
- e) desempenho de atribuições funcionais próprias de servidor público a pessoas sem vínculo efetivo com a Administração Pública, violando-se expressamente a proibição presente no art. 117 da Lei 8.112/1990;
- f) inexistência de controle de frequência dos terceirizados que exerciam atividades fora do Distrito Federal, uma vez que folhas individuais de presença de funcionários, segundo informações prestadas pelo preposto do contrato, eram encaminhadas à residência dos terceirizados para que a assinassem e devolvessem à Fundação, para fins de pagamento;

II. irregularidades do Contrato 35/2004, firmado com a empresa Engerede Engenharia e Representação Ltda., relativas a:

- a) não terem instituído procedimentos mínimos de controle que detectassem a não execução de serviços (como se pode citar a construção do abrigo provisório), ou a execução de forma claramente defeituosa de serviços inclusos no objeto do contrato mencionado (como foi observado na reforma no piso de taco e nas esquadrias de alumínio do edifício). (itens 3.2.11 a 3.2.13 da instrução);
- b) terem permitido/autorizado a realização de pagamento à empresa Engerede Engenharia e Representação Ltda., no valor de R\$ 284.650,61 (duzentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e cinquenta reais e sessenta e um centavos), referente à reforma do 1º andar, Ala Norte do Edifício Sede da Funasa, quando de fato os serviços foram realizados pela empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (itens 3.2.14 a 3.2.21 da instrução);

III. realização do Pregão Eletrônico 48/2005, sem justificativa para a necessidade da contratação e sem que houvesse projeto básico e orçamento detalhado e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes, em desacordo com o disposto no art. 7º, §§ 1º, 2º, I e II, e 4º da Lei 8.666/1993 (itens 3.4.4 a 3.4.18 da instrução);

IV. realização do Pregão 46/2006, sem justificativa para a necessidade da contratação, sem que houvesse projeto básico e orçamento detalhado e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes, em desacordo com o disposto no art. 7º, §§ 1º, 2º, I e II, e 4º da Lei 8.666/1993 (item 3.5.1 a 3.5.24 da instrução);

11. A análise do contraditório (realizado conforme Ofício 3085/2010-TCU/Secex-4, peça 32, p. 10, e resposta do responsável constante da peça 33, p. 6-20) efetuada no âmbito desta unidade técnica encontra-se: item I: peça 34, p. 33-39; item II: peça 34, p. 44-48; item III: peça 34, p. 48-51, e peça 35, p. 1; e item IV: peça 35, p. 1.

12. A análise referenciada no item anterior foi transcrita no Relatório que fundamentou o Acórdão 1258/2011-TCU-Plenário, devendo ser dito que o Tribunal, apesar de ter se pronunciado sobre essas irregularidades, somente o fez em relação aos responsáveis Paulo Roberto Albuquerque e Wagner Barros, uma vez que determinou o sobrestamento do julgamento das contas dos senhores Paulo de Tarso Lustosa da Costa e Valdi Camarcio Bezerra.

13. A fim de conferir racionalidade ao processo, transcrevem-se as análises feitas em instrução anterior da audiência promovida do Senhor Paulo de Tarso Lustosa da Costa:

13.1 Análise relativa ao item I da audiência (irregularidades na execução do Contrato 74/2002, firmado com a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.):

**Responsável:** Paulo de Tarso Lustosa da Costa (CPF 000.445.123-68), na qualidade de Presidente

**Razões de justificativa apresentadas:**

124. O gestor inicia as razões de justificativa relativas ao assunto em tela relatando que os serviços contratados eram imprescindíveis à continuidade das atividades da Fundação com base na dificuldade de quadro de pessoal, segundo informações do gestor o déficit de servidores da entidade ultrapassaria o número de 6.000 cargos.

125. Alegou ainda que a dependência desse tipo de contratação atinge diversos órgãos da Administração Pública, sendo objeto dos Acórdãos 788/2006 e 1.520/2006 desse Tribunal, do TAC firmado entre a Administração Pública Federal e Ministério Público do Trabalho.

126. Quanto à indicação de nomes de pessoas a serem contratadas pela Brasfort (item “a”), o gestor alega que os ofícios de nomeação seriam datados em período anterior a sua gestão, e acrescenta que:

*“Não obstante a assertiva da área técnica no sentido de que os senhores Francisco José Pinto de França e Sérgio Roberto Pereira Seixas tenham sido indicados pelo órgão e, aquele primeiro, até mesmo pelo Peticionário, com o respeito que é merecido, tais fatos não são de seu conhecimento. O Peticionário não solicitou à Brasfort as suas contratações.”*

127. O gestor alega ainda que não houve ingerência sua nas contratações realizadas pela empresa terceirizada e que, quanto à indicação de terceirizado para a Regional do Rio de Janeiro, como nos demais casos de terceirizados que prestavam serviços fora de Brasília, assim que tomou ciência dos fatos, teria atuado para que fossem sanadas as irregularidades.

128. Quanto à indicação de funcionários a serem beneficiados por alteração de classes de trabalhadores (item “b”), o gestor afirma que não tinha participação nesse processo de acompanhamento de produção dos terceirizados e posterior indicação de merecimento da promoção, e que estes procedimentos eram atribuídos aos chefes, Coordenadores, Diretores e ao Coordenador-Geral de Recursos logísticos.

129. O gestor informa ainda que não entende irregulares as indicações referentes à alteração de classes de trabalhadores, cabendo transcrição do trecho a seguir:

*“O reconhecimento ao bom desempenho do terceirizado deve, obviamente, ser informado à empresa terceirizada para que ela o promova se entender possível e adequado.*

*Restariam desprestigiados tais preceitos administrativos se houvesse tratamento diferenciado entre um ou outro terceirizado, com influência desmotivada para a sua promoção. Data vênua, o pequeno espaço de tempo entre a contratação e o benefício não pode induzir à inobservância de tais princípios constitucionais. Não se pode esquecer, ademais, que eles andam juntos com outros princípios constitucionais, dentre eles o da eficiência administrativa, de observação obrigatória nesses casos.”*

130. Quanto à autorização para que terceirizados fossem alocados nas Coordenações Regionais (item “c”), o gestor informou que a realidade do órgão teria exigido que terceirizados atuassem fora do Distrito Federal para impedir que as Regionais tivessem as suas atividades prejudicadas, mas que, ao serem apontadas as irregularidades, imediatamente estas teriam sido sanadas. Acrescentou ainda que:

*“Depois, como sustentou o Coordenador-Geral de Recursos Logísticos a sua intenção era promover o necessário aditamento do contrato, mas em face da premente necessidade dos órgãos locais da FUNASA, o gestor entendeu que o bem comum e o interesse público seriam mais bem atendidos se efetivadas, de imediato, as referidas contratações.”*

131. Quanto à autorização para realização de viagens de terceirizados à custa da Funasa (item “d”), o gestor destacou que, de fato, havia proibição da Fundação para utilização de passagens aéreas por terceirizados, mas alegou que não há provas nos autos da realização de pagamento de passagem aérea a terceirizado e que, caso tenha ocorrido, seria caso isolado, sanável, cuja autorização não foi concedida por ele.

132. Ao tentar justificar a atribuição de funções próprias de servidor público a pessoas sem vínculo efetivo com a Administração Pública (item “e”), o gestor recorre novamente à escassez de pessoal da Fundação e à enorme quantidade de pessoas necessárias ao exercício da função estatal da unidade, destacando que:

*“O exemplo tirado pela área técnica diz respeito ao terceirizado lotado no Rio, senhor Francisco José Pinto de França, que, como indicado pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos carregava condições curriculares para o exercício da função que lhe foi atribuída na cidade do Rio de Janeiro. Não há apontamentos quanto à sua conduta e a necessidade da sua presença é verificada na manifestação do Coordenador daquele Estado, implorando por pessoal.”*

133. Quanto à inexistência de controle de frequência dos terceirizados que exerciam atividades fora do Distrito Federal (item “f”), resume-se a informar que, assim que apontada a irregularidade quanto à contratação dessas pessoas e suas lotações nas Regionais, o vício foi sanado com a retificação das contratações.

#### **Análise:**

134. Primeiramente, quanto aos Acórdãos 788/2006 e 1.520/2006 e o TAC firmado entre a Administração Pública Federal e Ministério Público do Trabalho (citados pelo gestor em suas razões de justificativas), esclarece-se que – em suma – o que estes instrumentos determinaram foi a redução gradual de postos de trabalhos terceirizados em atividades que deveriam ser exercidas por servidores de carreira.

135. Ao contrário do disposto nos instrumentos mencionados, o que se verificou na Funasa – no período de gestão do responsável – foi o acréscimo desmesurado de contratação de terceirizados e a atuação destes em atividades que envolveriam, inclusive, atos de gestão da entidade, com subordinação direta, bem como afronta a princípios constitucionais e administrativos, conforme apresentado nos itens precedentes desta instrução e nos itens 3.1.26 a 3.1.42 da instrução subsidiou a audiência dos responsáveis, fls. 1498 a 1567.

136. Pelo trecho em que dispõe sobre o motivo das ocorrências relatadas, “*não se abre concurso para o órgão e o déficit de servidores ultrapassa o número de 6.000 cargos*” (fls.

1604), percebe-se que o gestor não pretende negar utilização de terceirizados em atribuições de servidores do quadro, mas sim justificar a contratação diante da dificuldade de pessoal da Fundação.

137. A despeito do estabelecido no art. 117 da Lei nº 8.112/1990 e no art. 1º do Decreto nº 2.271/1997, nas razões de justificativa apresentadas, o gestor almejou defender ainda a contratação de funcionário para o cargo de Assessor Técnico da Presidência (cargo de relevante poder decisório da Funasa), com base no currículo do contratado.

138. Segundo a CGU, o funcionário terceirizado Francisco José Pinto de França, foi um dos terceirizados contratados por indicação da Presidência da Funasa e que desempenhavam funções de servidor público (fl. 1355 do Volume 6):

*“Foi contratado para o cargo de Assessor Técnico da Presidência da FUNASA, e encontra-se em exercício no Gabinete da Coordenação do Rio de Janeiro, onde, principalmente, representa o Coordenador e o Presidente da FUNASA em ocasiões em que não é possível a presença dos mesmos, além de outras atividades designadas pelo Coordenador.*

*O processo de seleção se deu mediante a apresentação de curriculum à BRASFORT, por indicação do Presidente da FUNASA. A contratação ocorreu em 01/12/2005.”* (grifos do original)

139. A esse respeito, ressalte-se não se discute aqui as condições curriculares de tal pessoa para a realização das tarefas que lhes foram atribuídas. Também não se trata de irregularidade isolada, cujo saneamento teria sido realizado de pronto, tão logo se teve conhecimento da falha – registre-se que o referido terceirizado, após a divulgação das conclusões da CGU, foi nomeado para o cargo de Chefe da Divisão de Administração da CORE/RJ em 14/11/2006, por meio da Portaria 1487/2006 –, mas de exemplo dos excessos cometidos durante a execução do contrato em tela ao longo de sua vigência, conforme identificado pela CGU e pela Comissão de Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD), instituído pela Funasa, por meio da Portaria 86, de 25/5/2007, para apurar as irregularidades dele advindas.

140. Quanto às solicitações de mudança de classe, ao afirmar que *“ao contrário do que concluiu a área técnica, a apresentação de relatório, com razões de merecimento à promoção, por si só, não fere os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia”* (fls. 1607), o gestor se absteve de se posicionar sobre o real conteúdo da irregularidade, que – conforme disposto na instrução de audiência encaminhada ao gestor – refere-se às indicações específicas e nominais de mudança de classe dos funcionários alocados ao contrato.

141. O gestor afirmou não ter tido ingerência na prática de atos relativos à indicação de funcionários para serem contratados pela empresa terceirizada ou nas solicitações de mudança de classes e alocação de funcionários nas Coordenações Regionais, no entanto, a alegação de desconhecimento das irregularidades vai de encontro às informações prestadas pelas COREs visitadas pela CGU e órgãos de controle, conforme se apresentará nos parágrafos seguintes.

142. Por meio de trabalhos de campo realizados na Coordenação Regional do Rio de Janeiro, a CGU colheu depoimento de servidor que corrobora os indícios de fraude nos processos de seleção de funcionários a serem alocados ao contrato, transcrito a seguir (fls. 1355):

*“O processo de seleção se deu mediante a apresentação de curriculum à BRASFORT, por indicação do Presidente da FUNASA. A contratação ocorreu em 01/12/2005.”* (grifos do original)

143. No mesmo sentido, outro servidor também da Coordenação Regional do Rio de Janeiro afirmou em depoimento que (fls. 1355):

*“Em exercício no SOMAT - Setor de Material da CORE/RJ, com início em novembro/2005. As principais atividades que executa são: cotação de preços e cadastramento de fornecedores no SICAF. O processo de seleção se deu mediante a apresentação de curriculum à BRASFORT, por indicação da FUNASA. A entrevista ocorreu em torno do mês de outubro e a contratação em novembro/2005. O local de trabalho foi definido pela FUNASA.”* (grifos do original)

144. Entende-se, ainda, que não merece prosperar a alegação apresentada pelo gestor de que as indicações relacionadas por meio de documento oficial datam de período anterior a sua gestão, pois conforme se verifica na relação de ofícios identificados pela CGU – constante da instrução de audiência enviada ao gestor –, a seleção de funcionários para serem alocados ao contrato se estendeu até o exercício de 2006:

<b>Ofício Funasa solicitando à Brasfort currículos para análise</b>	<b>Data</b>
Ofício nº 680 - CGLOG	30/09/2005
Ofício nº 882 – CGLOG/DEADM	23/11/2005
Ofício nº 529 - CGLOG	30/08/2005
Ofício nº 705 - CGLOG	04/10/2005
Ofício nº 762 – CGLOG/DEADM	18/10/2005
Ofício nº 229 – CGLOG/DEADM	10/03/2006
Ofício nº 677 - CGLOG	29/11/2005
Ofício nº 235 – CGLOG/DEADM	14/03/2006
Ofício nº 872 – CGLOG/DEADM	18/11/2005
Ofício nº 244 – CGLOG/DEADM	20/03/2006
Ofício nº 095 – CGLOG/DEADM	27/01/2006
Ofício nº 867 – CGLOG/DEADM	17/11/2005
Ofício nº 847 – CGLOG/DEADM	10/11/2005
Ofício nº 958 – CGLOG/DEADM	09/12/2005

145. Durante a execução da inspeção realizada na Funasa foram obtidas cópias dos pareceres finais da Comissão de Sindicância e PAD (processo nº 25100.016.262/2007-73, tratado nos itens 3.1.43 a 3.1.45 da instrução anterior), instaurados para verificação das irregularidades na execução do contrato celebrado com a Brasfort. Cabe transcrever trecho do PAD em que a Comissão expõe informações sobre a responsabilidade do gestor (fls. 112 do Anexo 42):

*“Ao ser designado como autoridade máxima do órgão (julho/2005), o Senhor Paulo de Tarso Lustosa da Costa, de imediato nomeou o Senhor Paulo Roberto de Albuquerque como Coordenador-Geral da CGLOG, e este, assumiu de direito no dia 26 de agosto de 2005, e naquele mesmo mês foi dado início à ‘missão’ de fazer desta repartição um ‘cabide de emprego’, assim encharcando o contrato.*

*Como se vê, outros agentes também deram causa às irregularidades apontadas e constatadas, ocorridas no contrato, que como amplamente explanado, vem errado desde o seu nascedouro, podendo citar os Senhores Paulo de Tarso Lustosa da Costa (ex-presidente da Funasa), pelo desregramento permitido dos agentes por ele indicados para atuar nesta Repartição; Leandro Viana do Amaral (ex-chefe de Gabinete da Presidência da Funasa), por haver ofertado entraves aos trabalhos da Sindicância, em patente resistência injustificada ao andamento do processo e, em consequência à execução do serviço e Senhor Mário Sérgio Monteiro Lopes (Ex-Coordenador Regional da Core-RJ), pelo exposto neste relato.” (grifou-se)*

146. Nas razões de justificativa apresentadas pelo Diretor-Geral de Administração, o gestor também responsabiliza o ex-presidente e o então titular da CGLOG pelas irregularidades, como se verifica nos trechos transcritos a seguir, fl. 1585:

**“... o contrato era gerenciado pela CGLOG diretamente com a Presidência.”**

**“... A Presidência determinava as ações que deveriam ser cumpridas pela CGLOG, sem qualquer interferência e/ou conhecimento, repito, do Requerente.” (grifou-se)**

147. Quanto às ausências de funcionários nos locais em que deveriam estar lotados e o encaminhamento do controle das presenças dos funcionários terceirizados lotados nas unidades regionais, o gestor se limitou a informar que *“... a justificativa resume-se à tomada de providências ao se verificar a fragilidade do procedimento. Em verdade, assim que apontada a irregularidade quanto à contratação dessas pessoas e suas lotações nas Regionais, o vício foi sanado com a retificação das contratações”*.

148. Mesmo que se admitisse que a ocorrência das irregularidades narradas fosse resultado do desconhecimento por parte do gestor de informações relevantes e notórias dentro da Fundação, este fato, por si só, caracterizaria grave omissão às atribuições regimentais constantes no estatuto da Funasa (Decreto nº 4.727, de 9/6/2003):

*“Art. 14. Ao Presidente incumbem:*

*(...)*

*V - praticar todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, de patrimônio, de material e de serviços gerais, na forma da legislação em vigor, e determinar auditorias e verificações periódicas nessas áreas;*

*(...)*

*XII - estabelecer normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento da FUNASA, nos termos do regimento interno.”* (grifo nosso)

149. Destaca-se que, nos termos dos normativos aplicáveis, a indicação e escolha de pessoas para a atuação no Contrato 74/2002 não poderia nem sequer passar pela intervenção dos gestores da Funasa, entretanto o conjunto de situações narradas demonstra que, de fato, a Fundação encampou a gestão dos serviços que seriam prestados pelos terceirizados, organizando e concedendo férias aos terceirizados, realizando a substituição dos funcionários em afastamentos, organizando quadro de cargos e promoções para os funcionários contratados, bem como indicando pessoas para serem admitidas, promovidas, substituídas ou demitidas pela empresa contratada, conforme detalhado às fls. 951 a 961 da instrução precedente.

150. Entende-se ser inescusável que o ocupante do cargo de Presidente da Fundação não detivesse conhecimento da existência dos graves desvios relatados, destacando-se que os fatos narrados apresentam fortes indícios de que o agente mencionado, quando não atuou diretamente nas irregularidades, foi condescendente ao permitir que estas fossem realizadas por atos de agentes ocupantes dos cargos de hierarquia inferior, caracterizando omissão em relação a suas competências regimentais.

151. Ressalte-se que, em momento algum, foi questionada nos presentes autos a necessidade de a Funasa contratar mão-de-obra terceirizada, mas, sim, a maneira como se deu a execução do referido contrato, com a prática de várias irregularidades, em inobservância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, em especial, caracterizando-se subordinação dos empregados da Brasfort à administração da Funasa, conforme registrado na audiência.

152. O objeto do contrato era a prestação de serviços de apoio administrativo e atividades auxiliares nas dependências da Funasa/Presidência, em Brasília, no entanto o que se verificou foi o descontrole do acompanhamento das atividades desses terceirizados. Ainda que o citado contrato tenha sido celebrado anteriormente à nomeação do responsável para o cargo que ocupou na Funasa – Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa, Presidente, de 20/7/2005 a 28/3/2007 –, não se justifica a manutenção, e ainda o incremento, durante sua gestão, das práticas observadas.

153. Ressalte-se que o Contrato 74/2002 foi celebrado em 18/12/2002, com valor mensal estimado em R\$ 350 mil, para prestação de 22.200 horas/semana de serviço, sendo que ao final do primeiro ano de execução contratual, a despesa totalizava cerca de R\$ 2,2 milhões. Ao final de 2005, ano da nomeação dos responsáveis na Funasa, o contrato já representava despesa anual de R\$ 7,1 milhões e, ao final de 2007 – ano de saída dos responsáveis da Fundação e último de vigência do contrato –, R\$ 11,4 milhões, para prestação de 27.750 horas/semana (acréscimo de 25% do objeto, por meio do 4º Termo Aditivo, de 15/12/2005).

154. Cabe registrar que a definição do objeto por horas trabalhadas e, não, por postos de trabalho foi ressaltada no PAD instaurado pela Fundação para apurar irregularidades relativas a essa contratação (processo nº 25100.016.262/2007-73), em razão de ter gerado dificuldades no acompanhamento de sua execução por parte dos fiscais, já que a regularidade da prestação dos serviços estava vinculada ao número de horas trabalhado por cada terceirizado.

155. A CGU, no item 8.1.1.4 do Relatório de Auditoria 175660 (fls. 1344-1366), ressaltava, em relação ao número de terceirizados do contrato com a Brasfort:

*“Em análise ao quantitativo de terceirizados contratados no período de 2003 a 2006, encaminhado por meio do Memorando nº 231/CGLOG/DEADM, de 05/07/2006, verificamos um crescimento desmensurado, pois houve um aumento na ordem de 218% do total existente em 2003 e a situação atual (até 31/05/2006), conforme quadro a seguir: [...]*

*Frise-se, por oportuno, que contribuiu para o incremento do número de terceirizados as contratações efetuadas no exercício de 2005 que tiveram um aumento do quantitativo na ordem de 81% em relação ao existente no exercício de 2004.*

*Entendemos que a contratação de terceirizados de forma desmensurada, sem estudos prévios sobre a real necessidade da força de trabalho na Fundação, e como válvula de escape à dificuldade de realização de concurso público, pode configurar-se como procedimento atentatório ao preceito constitucional de provimento de cargos públicos por meio de concurso.”*

156. Como se vê, uma contratação de tal vulto, cujo objeto – número de horas trabalhadas – teve incremento de apenas 25%, todavia o número de terceirizados aumentou da ordem de 218% e a despesa anual, da ordem de 295%, isso somente até 2006, metade do período de exercício do responsável na Presidência da Fundação (naquele ano, a despesa total foi de R\$ 8,3 milhões), merecia maior atenção e acompanhamento por parte desses dirigentes, haja vista suas competências e responsabilidades legais e regimentais.

157. Releva informar que, em 29/8/2006, em razão das irregularidades apontadas pela CGU, no âmbito do citado Relatório de Auditoria, foi constituída, por meio da Portaria 124/2006, Comissão de Sindicância para apuração dos fatos (processo nº 25100.071.014/2006-12), ainda durante a gestão do ex-presidente. No entanto, conforme mencionado no Relatório Conclusivo do PAD instaurado em 2007 (Cópias compõem o Anexo 42), por meio do Despacho nº 96/2007-COREG/AUDIT/PRESI, de 27/2/2007, o Corregedor da Funasa informou o encerramento dos trabalhos da Comissão Sindicante, por inexistência de condições objetivas para dar prosseguimento às investigações, e sugeriu à Presidência da Fundação a abertura de processo disciplinar. As investigações somente puderam ter continuidade após a saída do responsável da Funasa, quando, em 2/4/2007, o novo presidente decidiu pela instauração do citado PAD, de cujo relatório consta (fls. 113 do Anexo 42):

*“Como se vê, outros agentes também deram causas às irregularidades apontadas e constatadas, ocorridas no contrato, que como amplamente explanado, vem errado desde seu nascedouro, podendo citar os Senhores Paulo de Tarso Lustosa da Costa (ex-Presidente da FUNASA), pelo desregramento permitido dos agentes por ele indicados para atuar na Repartição; Leandro Viana do Amaral (ex-Chefe de Gabinete da Presidência da FUNASA), por haver ofertado entraves aos trabalhos da Sindicância, em patente resistência injustificada ao andamento do processo e, em consequência à execução do serviço e Senhor Mário Sérgio Monteiro Lopes (ex-Coordenador Regional da CORE-RJ), pelo exposto neste relato.”*

158. Desta forma, considerando que o gestor não apresentou argumentos que fundamentassem a legalidade dos atos praticados ou que o eximissem da responsabilidade por situação caracterizadora de subordinação direta de funcionários terceirizados à contratada, vedado pelo inciso IV, do art. 4º do Decreto 2.271/97 e pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho e, ainda, pelos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia, entende-se que o agente deve ter suas **razões de justificativa rejeitadas**, com **aplicação de multa** prevista no inciso II do art. 268 do RITCU, c/c inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

(...)

13.2 Análise relativa ao item II da audiência (irregularidades do Contrato 35/2004, firmado com a empresa Engerede Engenharia e Representação Ltda.):

**Razões de justificativa apresentadas:**

*a) não ter instituído procedimentos mínimos de controle que detectassem a não execução de serviços (como se pode citar a construção do abrigo provisório), ou a execução de forma claramente defeituosa de serviços incluídos no objeto do contrato mencionado (como foi observado na reforma no piso de taco e nas esquadrias de alumínio do edifício) (itens 3.2.11 a 3.2.13 da instrução constante às fls. 1498-1554 do Volume 7 do TC 021.300/2006-8);*

(...)

193. Quanto a essa questão, o Sr. **Paulo de Tarso Lustosa da Costa**, fls. 1603 a 1617, afirmou que o Contrato em tela já estava vigente antes de assumir a presidência e que havia procedimentos adequados de controle da execução dos serviços, portanto, não haveria omissão do gestor em relação aos atos contratuais. Registrou que as planilhas e cópias do livro diário de obras apresentados pela Funasa à CGU refletem os serviços prestados e a regularidade dos pagamentos. Além disso, alegou que a inexecução parcial dos serviços não poderia gerar automática conclusão de que houve omissão da entidade e dele próprio, que justificasse sua responsabilização.

**Análise:**

196. Quanto à afirmação do ex-Presidente da Funasa de que o contrato e a sua execução antecedem sua posse no cargo, destaca-se que a vigência do contrato se estendeu de 8/10/2004 a 5/6/2007, tendo o gestor atuado como presidente de 20/7/2005 a 28/3/2007, desta forma – em que pese não ter sido responsável pela celebração do contrato –, cabe registrar que a maior parte da execução dos serviços contratados se deu em sua gestão, bem como a assinatura de todos os termos aditivos do contrato.

197. De fato, deve-se observar que o acompanhamento da execução contratual apresentou deficiências desde o início da prestação dos serviços, entretanto destaca-se que nada de efetivo foi realizado na gestão de 2005 e anos posteriores para melhoria da fiscalização e atesto dos serviços executados pela contratada.

198. Apenas quando a situação já havia sido amplamente tratada pela CGU, tomou-se a decisão relativa à glosa em faturas pendentes dos valores dos serviços atestados, mas não realizados, sem que houvesse aplicação de qualquer penalidade à empresa por inexecução de cláusulas contratuais.

199. Mesmo que o período em que atuaram os gestores fosse suficiente para tomarem conhecimento da baixa qualidade da prestação dos serviços pela contratada, os gestores ouvidos em audiência foram responsáveis pela celebração do primeiro e do terceiro termo aditivo (referentes a prorrogações do período de vigência contratual) e pelo acréscimo do valor do contrato no limite máximo permitido por lei (objeto do segundo termo aditivo).

200. As sucessivas solicitações de acréscimo do contrato ocorridas durante a execução contratual registram a notória impossibilidade de o contrato atender ao volume de serviços necessários à conclusão da reforma, mesmo após o acréscimo de 50% (objeto do Segundo Termo Aditivo firmado).

201. Quanto à responsabilidade dos agentes pelos fatos narrados, ressalta-se que nos termos do art. 14, incisos V e XII, do Estatuto e do art. 161, incisos V e XII, do Regimento Interno da Funasa é atribuída ao Presidente a responsabilidade pela prática de todos os atos pertinentes a serviços gerais no âmbito da Fundação, bem assim estabelecer normas e praticar os demais atos relativos à organização e ao funcionamento da Funasa.

(...)

205. Desta forma, considerando que os gestores não apresentaram argumentos que fundamentassem a legalidade dos atos praticados ou que os eximissem da responsabilidade por celebração do segundo termo aditivo sem a devida justificativa dos valores, entende-se que os agentes ouvidos em audiência devam ter suas **razões de justificativa rejeitadas, com aplicação de multa** prevista no inciso II do art. 268 do RITCU, c/c inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

(...)

*b) ter permitido/autorizado a realização de pagamento à empresa Engerede Engenharia e Representação Ltda., no valor de R\$ 284.650,61 (duzentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e cinquenta reais e sessenta e um centavos), referente à reforma do 1º andar, Ala Norte do Edifício Sede da Funasa, quando de fato os serviços foram realizados pela empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (itens 3.2.14 a 3.2.21 da instrução constante às fls. 1498-1554 do Volume 7 do TC 021.300/2006-8);”*

207. Quanto à irregularidade em análise, o Sr. **Paulo de Tarso Lustosa da Costa** informa que tão logo verificada a irregularidade, foi determinada a glosa dos valores junto à empresa, razão pela qual considerou justificada a questão (fls. 1612 a 1613).

(...)

#### Análise:

209. Quanto à irregularidade em tela, reconhece-se que a constatação 5.2.3.1 do Relatório de Auditoria 189854 da CGU se restringiu às despesas referentes à reforma do primeiro andar executadas no exercício de 2006, restando dúvidas se estes serviços teriam se iniciado ainda no exercício de 2005.

210. Destaca-se que no TC 020.925/2007-3 (tomada de contas referente ao exercício de 2006), o pagamento à empresa Engerede pelos serviços realizados pela empresa Delta Engenharia ensejou a audiência dos mesmos responsáveis ouvidos por estes fatos no presente processo. A análise culminou em proposta de aplicação de penalidade, não apreciada até o momento desta instrução.

211. Desta forma, estando este trabalho desamparado de elementos que comprovem que os serviços de reforma do primeiro andar iniciaram-se no exercício de 2005, propõe-se que sejam **acatadas as razões de justificativas** apresentadas pelos gestores.

### 13.3 Análise relativa ao item III da audiência (irregularidades no Pregão Eletrônico 48/2005):

*III - realização do Pregão Eletrônico 48/2005, sem justificativa para a necessidade da contratação, sem que houvesse projeto básico e orçamento detalhado e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes, em desacordo com o disposto no art. 7º, §§ 1º, 2º, I e II, e 4º da Lei 8.666/1993 (itens 3.4.4 a 3.4.18 da instrução);”*

#### Razões de justificativa apresentadas:

212. Acerca da questão, o Sr. **Paulo de Tarso Lustosa da Costa** apresentou transcrição de documento originado da Coordenação Geral de Recursos Logísticos, do qual constam justificativas para a licitação em comento (o Pregão 48/2005 foi realizado para contratação de sistema de gestão de documentos e informações, fornecimento de software de inteligência artificial e gestão do conhecimento, digitalização e armazenamento físico de documentos). Em resumo, alegou-se as dificuldades enfrentadas pela Funasa na localização de documentos, comprometendo a velocidade das atividades da entidade, optando-se pela contratação de solução tecnológica que contemplasse inteligência artificial simultaneamente aos serviços de digitalização/armazenagem.

213. Além disso, transcreveu o Memorando 313-CGLOG/DEADM, de 9/11/2005, por meio do qual foi solicitado ao Diretor de Administração a realização de certame para contratar os

referidos serviços, em razão da falta de espaço físico para armazenamento da documentação, da necessidade de preservação da memória documental e do conhecimento institucional e da melhoria do atendimento ao cidadão, entre outras.

214. O ex-presidente considerou como premente a necessidade de se criar procedimentos de gerenciamento de documentos digitais em toda a Administração, a exemplo deste Tribunal, e acrescentou “quanto à manifestação técnica, o objeto do contrato – arquivo – está submetido à área do Coordenador de Recursos de Logística. A digitalização e gerenciamento de documento, notoriamente, são serviços de arquivologia”.

(...)

**Análise:**

216. Inicialmente, cabe apresentar um breve resumo dos procedimentos relativos ao Pregão 48/2005. O pedido de realização da licitação foi feito em 9/11/2005 pelo titular da CGLOG e autorizado na mesma data, também por ele, o qual foi responsável, ainda, pela assinatura do Termo de Referência do certame, caracterizando descumprimento ao princípio de segregação de funções. O edital foi publicado no DOU de 13/12/2005 e, em 23/12/2005, foi realizado o pregão, cujo objeto era a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão inteligente de documentos e informações com fornecimento de softwares de inteligência artificial e gestão do conhecimento e com conversão para o formato digital do acervo documental”.

217. A ata do Pregão 48/2005, obtida no sítio do Siasg registra a participação de somente três empresas no certame: Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda., Infotec Consultoria e Planejamento Ltda. e o consórcio TCI/E-BIZ, que apresentaram as seguintes propostas de preço:

Empresa	Valor da proposta (R\$)
Poliedro Informática Consultoria e Serviços Ltda.	8.608.924,00
Consórcio TCI/E-BIZ	8.306.168,40
Infotec Consultoria e Planejamento Ltda.	2.082.979,68

218. A empresa Infotec, com proposta quase quatro vezes menor que a da licitante vencedora, foi desclassificada por estar com a habilitação parcial no SICAF vencida. Não houve interposição de recursos. O consórcio das empresas TCI File Tecnologia do Conhecimento e da Informação Ltda. e E-BIZ Solution S.A. venceu a licitação, cujo contrato – 75/2005 – foi celebrado em 30/12/2005, com vigência de doze meses.

219. A CGU apontou a ocorrência de várias irregularidades, entre as quais destacamos (item 5.2.1.1 do Relatório de Auditoria 189854 relativo às contas de 2006, fls. 230 a 242 do Anexo 43):

- a) inexistência de motivação para contratação dos serviços e de projeto básico que assegurasse a viabilidade técnica e a avaliação de custo, bem como inexistência de estimativa de documentos a serem digitalizados;
- b) direcionamento da licitação e exigências excessivas para habilitação dos licitantes;
- c) falta de segregação de funções no procedimento licitatório (o ex-titular da CGLOG praticou quase todos os atos relativos a essa contratação: requisição e autorização para contratação dos serviços; assinatura do termo de referência, sem manifestação das áreas técnicas competentes; nomeação do pregoeiro; homologação do resultado da licitação; assinatura do contrato; nomeação do fiscal do contrato; etc.);
- d) aditamento do contrato como se os serviços fossem de natureza contínua.

220. Essas irregularidades estão detalhadas às fls. 1498 a 1567 da instrução precedente e as demais audiências acerca desse contrato foram realizadas nos autos do TC-020.925-2007-3, referente à contas da Funasa de 2006, uma vez que os atos de gestão foram praticados naquele exercício.

221. Conforme registrado na instrução anterior, não constam dos autos do processo 25100.036.900/2005-19, relativo ao citado pregão, informações fundamentadas para os quantitativos estimados de documentos a serem digitalizados. Além disso, não constam, também, manifestações das Coordenações de Informática (Coinf) e de Serviços Gerais (Coseg) da Fundação, diretamente interessadas nos serviços objeto do citado pregão, quanto à viabilidade técnica e às vantagens da contratação: a Coinf, entre outras competências, por elaborar, implantar e implementar soluções e sistemas informatizados, e a Coseg, por coordenar e orientar a execução das atividades relacionadas com o recebimento, registro, distribuição, movimentação, expedição, classificação, organização, arquivamento e avaliação de documentos, nos termos do Regimento Interno da Funasa.

222. O próprio ex-presidente, em suas razões de justificativa, reconhece que os serviços objeto da licitação – digitalização e gerenciamento de documentos –, são serviços de arquivologia, cuja área estava subordinada à CGLOG. No entanto, não há manifestação da Coseg a respeito da necessidade da contratação nos termos em que foi feita.

223. Não foram identificados no referido processo de licitação todos os elementos que caracterizam o projeto básico, em especial, indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurassem a viabilidade técnica do serviço e a avaliação de seu custo. Além disso, também não constam informações acerca de orçamento-básico dos serviços, com custos unitários que permitissem o julgamento objetivo do certame e demonstrassem a adequabilidade do valor contratual.

224. A obrigação da existência de projeto básico e de demonstrativo do orçamento estimado detalhado em custos unitários não deve ser considerada apenas formalidade. A ausência de tais documentos acarreta a impossibilidade de o licitante dimensionar os serviços e avaliar suas próprias condições de prestá-los. A par de descumprir o disposto nos arts. 7º, §§ 2º, incisos I e II, e 40, § 2º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, impede avaliar a adequação dos preços estimados pela Fundação àqueles praticados pelo mercado. A ausência desses documentos tem sido reiteradamente considerada por este Tribunal como irregularidade grave, tendo em vista que são essenciais para a escolha da proposta mais vantajosa (ex.: Acórdãos 67/2000, 195/2005, 636/2006, 1.993/2007, 2.476/2007, 792/2008 e 1326/2010, todos do Plenário).

225. A CGU destacou que a ausência de estudos que demonstrassem a necessidade dos serviços de digitalização de documentos, por exemplo, resultou na produção indiscriminada de cópias digitais, tais como memorandos, despachos e ofícios de relevância questionável, segundo a CGU, bem como do acervo da biblioteca da Funasa, sem previsão contratual e sem critérios de seleção (fl. 1260 do Anexo 10 do TC-020.925/2007-3).

226. No que se refere ao direcionamento da licitação, a CGU registra a existência de duas declarações de atendimento aos termos do edital do Pregão 48/2005, apresentadas pelo consórcio na referida licitação, datadas de 18/10/2005 (fls. 84-88 do Anexo 10 do TC-020.925/2007-3), sendo que o edital foi publicado no DOU somente em 13/12/2005.

227. Além disso, a CGU ressaltou que as definições constantes do Termo de Referência do Pregão 48/2005 eram idênticas às apresentadas pelas empresas do consórcio TCI/E-Biz, nos respectivos sítios na internet (fls. 1246-1248 do TC-020.925/2007-3), conforme consulta efetuada em 25/5/2007.

228. A CGU apontou, também, a ocorrência de exigências excessivas para habilitação da licitante (item 9 do Termo de Referência, fls. 39-42 do Anexo 10 do TC 020.925/2007-3), em prejuízo à competitividade do certame, em especial, ter credenciamento como Autoridade Registradora (AR) e possuir softwares registrados no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). A esse respeito, cabe ressaltar que tais solicitações de habilitação não se originaram da Coinf – que deveria se manifestar acerca da pertinência de tais demandas –, em desacordo com o art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993.

229. A licitação em tela reúne, em um só objeto, um vasto conjunto de serviços sem que exista uma relação de dependência entre eles, que justificasse a realização de um único certame. O

Termo de Referência do edital previa a realização dos seguintes serviços (fls. 25-35 do Anexo 43):

- a) conversão de documentos para formato digital, indexação, publicação e armazenamento digital;
- b) fornecimento de softwares de inteligência artificial, com soluções de redes neurais e de relacionamentos; recuperação de informação; árvore hiperbólica; mapeamento, tradução e carga de dados de bases internas e externas; troca de mensagens; agendamento;
- c) guarda e gerenciamento de documentos físicos, incluindo vigilância patrimonial e operacional; conservação predial; higienização e controle de pragas; transporte de documentos;
- d) gestão documental, por profissional de nível superior em biblioteconomia ou arquivologia; organização e triagem; cadastro em sistema de gestão documental informatizado;
- e) auditorias qualitativas e quantitativas de dossiês e processos administrativos;
- f) gerenciamento da imagem dos documentos, em sistemas de Document Management (DM) e Workflow/BPM;
- g) fornecimento de solução GED (Gerenciamento Eletrônico de Documentos);
- h) implantação de tecnologias de certificação digital e de administração e segurança de redes e sistemas; segurança do ambiente.

230. Como se vê, os serviços licitados tinham características plenamente divisíveis, podendo ser separados em: fornecimento de softwares, gestão documental, digitalização de documentos e prestação de serviços técnicos profissionais, por exemplo. Não constam do processo licitatório justificativas técnicas e econômicas para a concepção dos serviços de forma integral, em especial, ante a ausência de projeto básico.

231. Os responsáveis, em face da natureza divisível do objeto licitado, tinham por dever adjudicá-lo por itens, conforme estabelece a Lei 8.666/1993, nos §§ 1º e 2º do art. 23, e a Súmula 247 do TCU. O parcelamento do objeto do Pregão 48/2005 possibilitaria aumento da competitividade da licitação, permitindo a participação de licitantes que, embora não dispendo de capacidade para fornecimento da totalidade do objeto, pudessem prestar os serviços isoladamente. As exigências de habilitação deveriam, portanto, ser diferentes para cada um dos serviços, uma vez que desnecessário requerer de licitante que tenha credenciamento com AR ou registro no INPI para prestação de serviços de digitalização de documentos.

232. Não se questiona a necessidade de a Funasa preservar sua memória documental ou de evoluir para a gestão de informações e documentos digitais, objetivos esses plenamente justificáveis, como bem registrou o ex-presidente. Questiona-se a realização de licitação para aplicação de vultosos recursos, sem estudos e planejamento adequados, que demonstrassem inequivocamente a dimensão dos serviços demandados pela Fundação, bem como seus parâmetros de aceitação de preços.

233. O ex-Diretor Geral de Administração, em suas justificativas, defende seu alheamento das decisões referentes também ao Pregão 48/2005, no entanto consideramos não ser possível acolher tal argumento. Ao titular da DEADM, era inafastável dever adotar providências em relação aos supostos desvios realizados pelo Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, cujo cargo é hierarquicamente subordinado ao seu. Ademais, era também seu dever levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que teve ciência, nos termos do art. 116, inciso VI, da Lei 8.112/1990, conforme registrado anteriormente.

234. Dessa forma, entende-se que os responsáveis, quando não atuaram diretamente na prática das irregularidades, agiram com omissão em relação a suas competências regimentais, estabelecidas nos arts. 32, incisos I, II, III, V e IX, e 107, incisos V e VII, do Regimento Interno da Funasa. Em razão disso propomos a **rejeição das razões de justificativa apresentadas**, com **aplicação da multa** prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso II do art. 268 do RI/TCU.

13.4 Análise relativa ao item IV da audiência (irregularidades no Pregão 46/2006):

*IV - realização do Pregão 46/2006, sem justificativa para a necessidade da contratação, sem que houvesse projeto básico e orçamento detalhado e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes, em desacordo com o disposto no art. 7º, §§ 1º, 2º, I e II, e 4º da Lei 8.666/1993 (item 3.5.1 a 3.5.24 da instrução);”*

**Análise:**

235. Quanto a essa questão, uma vez que se trata de ato praticado no exercício de 2006, as razões de justificativa estão analisadas no correspondente processo de contas (TC-020.925/2007-3).

14. Nesta oportunidade, reitera-se, então, a análise efetuada em relação ao senhor Paulo de Tarso Lustosa da Costa, ajustando-se a proposta anterior para que se mantenham as constatações dos itens I (irregularidades na execução do Contrato 74/2002) e III (irregularidades no Pregão Eletrônico 48/2005).

15. Quanto ao item II (irregularidades no Contrato 35/2004), observa-se que a proposta inicial fora acolher as razões de justificativa apresentadas apenas para a alínea “a”. Todavia, no acórdão que apreciou as contas dos demais responsáveis, o Tribunal, em divergência da conclusão desta unidade técnica e do MPTCU, optou por acatar totalmente as justificativas apresentadas pelos senhores Paulo Roberto e Wagner (alíneas “a” e “b”), razão por que, sendo circunstâncias objetivas, igual tratamento deve ser conferido ao senhor Paulo de Tarso, com o conseqüente acatamento integral de suas justificativas quanto a este item. No tocante ao item IV, verificou-se que a irregularidade apontada é afeta ao exercício de 2006, no que laborou em equívoco esta unidade técnica e foi indevidamente inserida no ofício de audiência.

16. Em função do exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Paulo de Tarso Lustosa da Costa para os itens I e III da audiência, com o conseqüente julgamento pela irregularidade de suas contas e aplicação de multa. Essa unidade técnica, na proposta inicial, fundamentou a multa, a ser aplicada ao gestor, no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92; todavia, o MP ponderou que o enquadramento correto é o inciso I do mencionado artigo, ajuste que ora se faz e que constará da proposta de encaminhamento.

17. Como dito anteriormente, na apreciação inicial destas contas, o TCU, à vista das irregularidades verificadas, inabilitou os senhores Paulo Roberto e Wagner para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública. Assim constou no Voto do Relator:

Entendo que as irregularidades apuradas neste processos são graves a ponto de ensejar desde já, a aplicação da sanção prevista no art. 60 da citada Lei 8.443/1992, independentemente de, eventualmente, igual sanção vier a ser aplicada em outros processos em razão de fatos ocorridos em outros exercícios.

O Sr. Wagner de Barros Campos agiu com omissão em relação a suas competências regimentais, estabelecidas no art. 32, incisos I, II, III, V e IX, do Regimento Interno da Funasa e contribuiu para a prática de atos de gestão antieconômicos e para o descumprimento de normas legais. Restou assente que o gestor deixou de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo por ele ocupado e sobretudo deixou de levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que teve ciência em razão do cargo ocupado, bem como de tomar medidas para impedir resultados danosos decorrentes desses ilícitos.

Por essa razão, aplico-lhe a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos, nos termos

do art. 60 da citada Lei 8.443/1992.

Por outro lado, o Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho foi o responsável direto pela prática de quase todos os atos irregulares examinados nestes autos. Ao optar por permanecer silente nos autos, recaí sobre ele o ônus da revelia, restando incontroversa a sua máxima responsabilidade, razão pela qual aplico-lhe a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de oito anos, nos termos do art. 60 da citada Lei 8.443/1992.

18. Entende-se que igual cominação deva ser aplicada ao Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa. Dos autos comprova-se que as condutas desses três gestores estão imbricadas. O seguinte trecho transcrito de instrução anterior destas contas é elucidativo, ao tratar das irregularidades verificadas no Contrato 74/2002 (peça 34, p. 36-37):

145. Durante a execução da inspeção realizada na Funasa foram obtidas cópias dos pareceres finais da Comissão de Sindicância e PAD (processo nº 25100.016.262/2007-73, tratado nos itens 3.1.43 a 3.1.45 da instrução anterior), instaurados para verificação das irregularidades na execução do contrato celebrado com a Brasfort. Cabe transcrever trecho do PAD em que a Comissão expõe informações sobre a responsabilidade do gestor (fls. 112 do Anexo 42):

*“Ao ser designado como autoridade máxima do órgão (julho/2005), o Senhor Paulo de Tarso Lustosa da Costa, de imediato nomeou o Senhor Paulo Roberto de Albuquerque como Coordenador-Geral da CGLOG, e este, assumiu de direito no dia 26 de agosto de 2005, e naquele mesmo mês foi dado início à ‘missão’ de fazer desta repartição um ‘cabide de emprego’, assim encharcando o contrato.*

*Como se vê, outros agentes também deram causa às irregularidades apontadas e constatadas, ocorridas no contrato, que como amplamente explanado, vem errado desde o seu nascedouro, podendo citar os Senhores Paulo de Tarso Lustosa da Costa (ex-presidente da Funasa), pelo desregramento permitido dos agentes por ele indicados para atuar nesta Repartição; Leandro Viana do Amaral (ex-chefe de Gabinete da Presidência da Funasa), por haver ofertado entraves aos trabalhos da Sindicância, em patente resistência injustificada ao andamento do processo e, em consequência à execução do serviço e Senhor Mário Sérgio Monteiro Lopes (Ex-Coordenador Regional da Core-RJ), pelo exposto neste relato.” (grifou-se)*

19. No sobredito contrato ocorreu uma gama de irregularidades (transcritas no item 10 supra), com violação, em especial, do princípio da impessoalidade que deve nortear a ação do gestor público, devendo ser ressaltada a dificuldade havida para investigação das referidas irregularidades (peça 34, p. 37):

157. Releva informar que, em 29/8/2006, em razão das irregularidades apontadas pela CGU, no âmbito do citado Relatório de Auditoria, foi constituída, por meio da Portaria 124/2006, Comissão de Sindicância para apuração dos fatos (processo nº 25100.071.014/2006-12), ainda durante a gestão do ex-presidente. No entanto, conforme mencionado no Relatório Conclusivo do PAD instaurado em 2007 (Cópias compõem o Anexo 42), por meio do Despacho nº 96/2007-COREG/AUDIT/PRESI, de 27/2/2007, o Corregedor da Funasa informou o encerramento dos trabalhos da Comissão Sindicante, por inexistência de condições objetivas para dar prosseguimento às investigações, e sugeriu à Presidência da Fundação a abertura de processo disciplinar. **As investigações somente puderam ter continuidade após a saída do responsável da Funasa, quando, em 2/4/2007, o novo presidente decidiu pela instauração do citado PAD,(...) [grifou-se]**

20. Em relação a outra irregularidade (Pregão Eletrônico 48/2005), as ocorrências narradas dão força à proposta ora formulada. Desse certame cercado de irregularidades culminou uma execução contratual onerosa demais ao erário (Contrato 75/2005), cujo objeto é objeto a prestação de serviços de gestão inteligente de documentos e informações, com o fornecimento de softwares de inteligência artificial e gestão do conhecimento, com conversão para o formato digital do acervo documental da entidade, bem como o armazenamento físico dos documentos.

21. A título de informar as consequências decorrentes desse certame, a partir dos elementos constantes da prestação de contas da Funasa, exercício 2010, observa-se que a Funasa executou esse contrato e um outro (6/2007 – objeto similar destinado a sua superintendência em Minas Gerais), tendo ao final despendido o expressivo montante aproximado de R\$ 49 milhões pelas duas avenças. Inspeção realizada detectou (peça 83 do TC TC-031.229/2010-7): i) contratação permitindo a superposição de serviços entre os Contratos 75/2005 e 06/2007; ii) os depósitos da Funasa/DF e Funasa/MG não estão preparados para receber os arquivos físicos que estão em poder das empresas TCI e E-BIZ; iii) pagamentos sem a comprovação da prestação de serviços; iv) fiscalização e o acompanhamento dos Contratos 75/2005 e 06/2007 foram deficientes; v) demora no recebimento e homologação dos sistemas. Além disso, os softwares não funcionam corretamente e o GI2C (Contrato 06/2007) está incompleto, uma vez que parte das funções não foram implementadas.

22. Não houve proposta de imputação de débito porque as irregularidades presenciadas no certame que antecedeu o Contrato 75/2005 (como ausência de projeto básico, de orçamentos unitários, em especial a deficiência de especificação) impossibilitou o confronto entre o que foi desenvolvido/entregue e o quanto deveria ser pago, e o mais importante, qual era o valor adequado da contratação para apurar sobrepreço.

23. Isso posto, propõe-se, adicionalmente, a aplicação da medida prevista no art. 60 da Lei 8.443/92 ao Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa, na gradação a ser feita pelo Colegiado do Tribunal, considerando os parâmetros já fixados para os outros dois responsáveis, segundo o número de irregularidades e grau de participação.

### **Valdi Camarcio Bezerra**

24. A CGU opinou pela irregularidade das contas desse responsável em função das constatações relacionadas ao Contrato 74/2002 (referido responsável foi presidente da Funasa até o meio do exercício de 2005, tendo sido sucedido pelo Sr. Paulo de Tarso Lustosa). Todavia, o exame nesta unidade técnica apontou que as irregularidades graves, motivadoras das audiências no exercício tratado, ocorreram sob período da gestão do Sr. Paulo Lustosa. Como exemplos, há as solicitações da Funasa à empresa citadas no item 144 transcrito no parágrafo 13.1 acima (todas a partir de meados de julho de 2005), as referências aos nomes dos gestores a partir das constatações contidas no Relatório de Auditoria da CGU, bem como o fato de o 4º termo aditivo, que acresceu quantitativo de funcionários de forma desmesurada, ter se dado em dezembro de 2005.

25. Logo, não foi realizada audiência do gestor em comento, razão por que não há base que tenha suas contas julgadas irregulares. Não obstante, as constatações trazidas pela CGU reclamam o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas, que serão apontadas na proposta de encaminhamento. Entende-se que nem todas as ressalvas são atribuíveis ao presidente da Funasa, razão por que se fará distinção segundo a importância e grau exigido de gerenciamento das ações. Assim, apontam-se como ressalvas: execução insatisfatória das obras relativas ao Projeto Alvorada (constatação 3.1.2.1 – peça 26, p. 31-40); impropriedades na aquisição de veículos (constatação 8.1.1.1, peça 27, p. 27-34); impropriedades na celebração e na execução de convênios (8.3.1.1, peça 28, p. 37-51, e peça 29, p. 3-29).

**TC-028.903/2007-2**

26. Referido TC é sobrestante do julgamento das contas dos senhores **Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e João Medeiros e Silva**. Observa-se que se trata de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde no Estado da Paraíba (Funasa/PB) em razão do não cumprimento do objeto do Convênio 252/98 (Siafi 359930), celebrado entre a Fundação e a Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, cujo objeto era a ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município, vigência prevista para o período de 3/7/1998 a 4/11/2001.

27. Houve citação dos principais gestores municipais envolvidos nas irregularidades, bem como audiência dos Coordenadores Regionais da Funasa na Paraíba no período da execução do convênio (dois dos quais são arrolados neste processo de contas), em razão da ausência de aferição da obra na fase de prestação de contas do mencionado convênio.

28. Conquanto mencionada TCE ainda não tenha sido apreciada pelo Tribunal, compulsando-se tais autos encontra-se o parecer ofertado pelo MPTCU, leitura a partir do qual é possível concluir pela possibilidade do julgamento das contas ordinárias desses dois responsáveis. Embora a Secex-PB tenha entendido que referidos gestores não lograram elidir as irregularidades a ele inquinadas, e que, por isso, deveriam ser apenados com multa, o Ministério Público assim consignou em seu parecer:

No tocante aos Srs. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e João Medeiros e Silva, vislumbro situação pior. A aplicação de multa está sendo proposta com base na ausência de aferição dos quantitativos executados. Como ficou demonstrado nos autos, a própria Secex/PB encontrou dificuldade na identificação da efetiva execução do objeto do convênio. Restou caracterizado que foram celebrados outros termos, não apenas com a Funasa, com sobreposição de objetos. Apenas com uma visão geral de todas as obras, o que tão somente os órgãos de controle possuem, seria possível constatar a irregularidade. Como faltou aos dirigentes da Funasa/PB meios para terem essa percepção, sou contrário à responsabilização deles.

Não posso deixar de registrar que a TCE foi iniciada pelo Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (fl. 2, v. p.).

Considerando todo esse contexto, penso que a discussão da aplicação de uma multa aos gestores em face do contido nestes autos fica mais adequada na apreciação das contas anuais, oportunidade em que se leva em consideração toda a gestão do administrador público.

Em relação à responsabilização do Sr. João Medeiros da Silva, deu entrada em meu gabinete, por cópia, certidão de óbito com a notícia de sua morte (fls. 2.220/2.223, v. 11). Tal fato impossibilita a aplicação de multa, dado o caráter personalíssimo de tal medida (inciso XLV do art. 5º da Carta Política), não sendo transferível a multa para seus herdeiros.

29. Por óbvio, o parecer do MPTCU não vincula o posicionamento do Colegiado do Tribunal, todavia são bem razoáveis as ponderações do *Parquet* quanto às irregularidades imputadas aos referidos gestores da Funasa na mencionada TCE. Ainda que o Tribunal venha a divergir do entendimento do MPTCU, o atual artigo 206 do RI/TCU permite o julgamento das contas desses responsáveis. De antemão, entende-se que, na linha do que expendeu o MPTCU, e dadas as circunstâncias narradas, seria de extremo rigor que essa irregularidade implicasse necessariamente no julgamento pela irregularidade das contas ordinárias dos referidos responsáveis, ainda que o Tribunal delibere por aplicar a penalidade de multa a eles na Tomada de Contas Especial.

30. Conquanto entenda-se que a atuação dos gestores no convênio de que decorreu a TCE objeto do TC-028.903/2007-2 não seja motivo para implicar no julgamento pela irregularidade de suas contas, defende-se que é motivo o bastante para assinalar ressalvas em suas contas.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS

31. Propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Distrito Federal – PRDF/MPF/PGR, em função da Ação Civil Pública n. 2008.34.00.018670-3, movida pela prática de atos de improbidade administrativa relativa ao Contrato 74/2002, firmado entre a Funasa e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.; bem como ao Delegado de Polícia Federal Leo Garrido de Salles Meira, com a finalidade de instruir o Inquérito Policial n. 1457/2009-4, relativo às irregularidades no Pregão Eletrônico 48/2005 e no contrato dele decorrente, n. 75/2005.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fulcro no art. 39, § 3º, da Resolução-TCU 191/2006, levantar o sobrestamento dos autos determinado no item 9.1 do Acórdão 1258/2011-TCU-Plenário;

b) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo responsável **Paulo de Tarso Lustosa da Costa (CPF 000.445.123-68)** e, em decorrência, julgar irregulares suas contas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, tendo em vista as irregularidades verificadas na execução do Contrato 74/2002 e no Pregão Eletrônico 48/2005); (itens 9-23)

c) aplicar multa ao Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa, com fulcro no art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443/92, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da prolação do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) inabilitar o Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por prazo determinado, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos responsáveis a seguir, em face das falhas adiante apontadas, dando-lhes quitação:

1) **Valdi Camarcio Bezerra (CPF 081.750.801-59)**, em razão de falhas na celebração de convênios desprovidos da documentação comprobatória exigida pela Instrução Normativa STN 1/1997 e saldos alongados em restos a pagar (TC-021.208/2006-0) e das constatações assentes no Relatório de Auditoria da CGU n. 175660 (execução insatisfatória das obras relativas ao Projeto Alvorada - constatação 3.1.2.1 – peça 26, p. 31-40; impropriedades na aquisição de veículos - constatação 8.1.1.1, peça 27, p. 27-34); impropriedades na celebração e na execução de convênios – constatação 8.3.1.1, peça 28, p. 37-51, e peça 29, p. 3-29); (itens 6-8 e 24-25 da instrução)

2) **Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (CPF 395.002.684-34)**, em razão das falhas verificadas na aferição da obra na fase de prestação de contas do Convênio 252/98 (Siafi 359930), tratadas no TC-028.903/2007-2; (itens 26-30 da instrução)

3) **João Medeiros e Silva (CPF 108.455.424-00)**, em razão das falhas verificadas na aferição da obra na fase de prestação de contas do Convênio 252/98 (Siafi 359930), tratadas no TC-028.903/2007-2; (itens 26-30 da instrução)



f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Fundação Nacional de Saúde – Funasa;

g) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Distrito Federal – PRDF/MPF/PGR, em função da Ação Civil Pública n. 2008.34.00.018670-3, movida pela prática de atos de improbidade administrativa relativa ao Contrato 74/2002, firmado entre a Funasa e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.; bem como ao Delegado de Polícia Federal Leo Garrido de Salles Meira, com a finalidade de instruir o Inquérito Policial n. 1457/2009-4, relativo às irregularidades no Pregão Eletrônico 48/2005 e no contrato dele decorrente, n. 75/2005.

SecexSaude, em 11 de fevereiro de 2014.

*(assinado eletronicamente)*  
MESSIAS ALVES TRINDADE  
AUGC – Mat. 6593-5