

**TC 007.416/2013-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Fundação Nacional de Saúde – Funasa - MS

**Responsáveis:** Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53); Sr. Antônio José Rabello Ferreira (CPF 266.426.971-20)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** audiência

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada contra o Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53), ex-Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Departamento de Administração da Presidência da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, e o Sr. Antônio José Rabello Ferreira, sócio da empresa Ágil Serviços Especiais Ltda. (CNPJ 72.620.735/0001-29), em razão da prática de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos que resultaram em dano ao Erário no valor de R\$ 678.415,01 (peça 12 – p. 361-369).

## HISTÓRICO

2. A Fundação Nacional de Saúde - Funasa realizou o Pregão 46/2005 cujo objeto foi a contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte executivo a servidores e dirigentes da Funasa (peça 4, p. 4-74).

3. Foi vencedora do certame a Empresa Ágil Serviços Especiais Ltda., com a qual foi firmado o Contrato 7/2006 que teve como objeto a locação de veículos executivos, incluindo motorista, combustível e outros (cf. peça 1, p. 383-405).

3.1. Ressalta-se que o contrato em tela vigorou de março de 2006 a outubro de 2007 (Termo Aditivo 8/2007 – peça 2, p. 19-21), tendo sido o mesmo interrompido por recomendação da Auditoria Interna da Funasa (cf. Relatório de Auditoria/Funasa – peça 1, p. 337-359).

4. Com base no Relatório de Auditoria realizada no Contrato 7/2006, verifica-se a ocorrência de diversas irregularidades, desde a fase inicial da licitação e até a gestão do aludido contrato, tendo sido opinado pelo não prosseguimento do Ajuste, considerando os seguintes aspectos (peça 1, p. 357-359):

- a) falta de comprovação da necessidade, prioridade, oportunidade e conveniência da licitação com base nos estudos técnicos preliminares suficientes e adequados;
- b) inexistência de recursos orçamentários quando da realização da licitação;
- c) falta de detalhamento de custos unitários nas estimativas de custos;
- d) falta de aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
- e) pagamentos efetuados sem a comprovação da prestação de serviços;
- f) aditamento do contrato em percentuais superiores aos estabelecidos na Lei 8.666/1993;
- g) antieconomicidade da contratação.

5. Foi consignado no Relatório de Auditoria que, na média geral, os veículos locados rodaram 172 km/dia e que o tipo de transporte contratado, qualificado como executivo, demonstra que os Diretores, ou ainda, outras pessoas autorizadas, não teriam condições objetivas, em vista às suas funções, de utilizar os veículos, trafegando fisicamente, todos os dias, em torno de 3 horas diárias (cf.

subitem 3.3.4.1, do Relatório de Auditoria – peça 1, p. 353).

6. A anulação do contrato em tela ocorreu em 2/10/2007, consoante Despacho da presidência da Funasa (peça 2, p. 39 e 70). Ressalta-se, ainda, que, desde 21/9/2007, a empresa Ágil já havia sido comunicada sobre a interrupção dos serviços de transporte executivo realizados por intermédio do Contrato 7/2006, tendo sido informado que a referida fundação não arcaria com quaisquer ônus decorrentes da utilização dos serviços, a partir do recebimento do ofício de comunicação (peça 11, p. 110).

6.1. Com base nas irregularidades então apuradas, foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar - PAD (peça 1, p. 7-130), cujo Relatório Final concluiu pela aplicação de penalidades administrativas aos servidores da Funasa envolvidos (peça 1, p. 125-130).

6.2. Relativamente à fiscalização do contrato em tela, apurou-se no citado PAD, *in verbis* (peça 1, p.57):

5 — Quanto a atuação do Fiscal do contrato, no decorrer da prestação dos serviços e durante sua vigência, encontramos os seguintes fatos:

a) Desde o início da prestação de serviços, os motoristas foram orientados pela CGLOG, a se apresentarem diretamente ao usuário a quem iria servir (Diretor Executivo, Diretor dos Departamentos — DEADM, DEPIN, DENSP, DESAI, Chefe da Procuradoria e Coordenador da CGLOG), desconhecendo assim, a figura do Fiscal do Contrato, conforme esta expresso nos depoimentos dos próprios motoristas, consignados as folhas 154 a 183 do PAD.

b) Com o oferecimento do serviço pela CGLOG, Diretorias e Procuradoria, conforme afirmação do Diretor do DEADM (fl. 197 PAD), da Procuradora Chefe (fl. 396/397 PAD), por exemplo, os motoristas ficaram subordinados exclusivamente ao seu usuário-chefe, e não prestando assim, nenhuma obediência, e nem atendendo solicitação do Fiscal do Contrato.

c) A subordinação única e exclusiva dos motoristas aos seus usuários-chefes (Dr. Danilo Fortes, Dr. Wagner Banos, Dr. Otto, Dr. Machado, Dr. Jose Maria, Dra. Telma e Dr. Paulo Garcia), esta bem caracterizada nos depoimentos dos próprios motoristas (fl. 154 a 183 PAD).

d) Não houve o cumprimento das atribuições determinadas pela Instrução de Serviço, publicada, no Boletim de Serviço nº 025, de 25/06/1999.

e) Não houve o cumprimento das seguintes cláusulas contratuais:

(fl. 704 a 715 PROLI):

- . Cláusula Terceira, Alíneas a, b, f, g, h e i;
- . Cláusula Quarta, Alíneas m, s-3, z.a e z.c;
- . Cláusula Nona — Caput.

6.3. Durante a vigência do contrato *sub examine*, os seguintes servidores da Funasa atuaram como fiscais, a saber (peça 1, p. 58-59):

a) José Carlos Cativo Gedeão, de 11/3 a 29/9/2006;

b) Valber Gonçalves Faustino, de 29/9/2006 a 26/4/2007;

c) Albino Lameira Pereira, de 27/4 a 21/9/2007.

6.4. Com base nos depoimentos prestados pelos referidos fiscais do contrato no PDA (peça 1, p. 59-65), a ausência de autonomia para fiscalização dos serviços contratados, em razão do seguinte: a) subordinação dos motoristas às autoridades usuárias dos veículos e não ao fiscal; b) os usuários dos veículos contratados eram hierarquicamente superiores ao fiscal; c) ausência do preenchimento do Boletim Diário de Tráfego (BDT) e a correspondente assinatura por parte dos usuários dos veículos.

6.5. Não obstante isso, consoante o julgamento do PAD, realizado pelo Sr. Ministro de Estado da Saúde, foram aplicadas as seguintes penalidades aos fiscais do contrato, Srs. José Carlos Cativo Gedeão, Albino Lameira Pereira e Valber Gonçalves Faustino (peça 1, p. 317-321): advertência por faltar com os deveres de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo, de observar as normas

legais e regulamentares e de levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo, previstos no art. 116, incisos I, III e VI, da Lei 8.112/1990.

7. Outrossim, cumpre assinalar que o Contrato 7/2006, em referência, já foi objeto de exame por esta Corte de Contas nos autos do TC 021.300/2006-8, versando sobre a prestação de contas da Funasa, exercício de 2005. Naquela ocasião, foi realizada a audiência dos responsáveis pelas seguintes razões:

4.4.5 Wagner de Barros Campos (CPF 065.525.877-91), na qualidade de Diretor-Geral de Administração; e Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53), na qualidade de Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Funasa, tendo em vista os atos praticados em relação ao Pregão 46/2005 e ao Contrato 7/2006, celebrado com a empresa Ágil Transportes Ltda., para aluguel de veículos executivos:

a) realização do Pregão 46/2005 e celebração do Contrato 7/2006, referente a aluguel de veículos de representação para titulares de cargos não previstos nas normas, em desacordo com o disposto no art. 4º, inciso III, do Decreto 99.188/1990, na IN-MARE 9/1994 e no art. 30, IV, da LDO/2006 (Lei 11.178/2005) (itens **Error! Reference source not found.3.6.8** e **Error! Reference source not found.3.6.9** da instrução);

b) realização do Pregão 46/2005, sem previsão orçamentária, 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, incisos I, II e III, e 4º da Lei 8.666/1993 (itens **Error! Reference source not found.3.6.13** a **Error! Reference source not found.3.6.17** da instrução).

7.1. Com base na análise das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Wagner de Barros Campos, restou consignado na instrução daqueles autos que o responsável 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 ato de gestão antieconômico e para o descumprimento de normas legais. Em razão disso, opinou-se que as razões de justificativa deveriam ser rejeitadas, com aplicação da multa prevista nos incisos II e III do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c os incisos II e III do art. 268 do RI/TCU.

7.2. Em relação ao Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, constou dos autos (TC 21.300/2006-8) que o responsável permaneceu revel à audiência do Tribunal.

7.3. Consoante o Acórdão 1258/2001-TCU-Plenário (Ata 18/2001-Plenário), esta Corte de Contas decidiu, *in verbis*:

(...)

9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Wagner de Barros Campos e Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992;

9.5. aplicar aos Srs. Wagner de Barros Campos e Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil e reais) e R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), respectivamente, com fulcro no art. 58, inciso 1, da Lei n.º 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. inabilitar os Srs. Wágner de Barros Campos e Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 5 (cinco) e 8 (oito) anos, respectivamente, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

(...)

8. Nos termos do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 12, p. 361-369), o motivo para a instauração da presente TCE decorre da impugnação das despesas realizadas em desacordo com o Contrato 7/2006, quais sejam, as cobranças pelas quilometragens acima dos limites franqueados entre os meses de abril/2006 a setembro/2007 (cf. Notas Explicativas – peça 12, p. 124-156, 196 e 341-349). Nesse sentido, foi apurado o débito original de R\$ 678.415,01, correspondentes a 56,23% dos valores pagos à empresa Ágil Serviços Especiais Ltda.

9. Ressalta-se que os responsáveis solidários, Srs. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho e Antônio José Rabello Ferreira, foram devidamente notificados (peça 12, p. 201 e 203). Todavia, apenas o Sr. Antônio José Rabello Ferreira apresentou alegações de defesa (peça 12, p. 263-339), as quais não foram acolhidas (cf. Item V - Relatório de Tomada de Contas Especial - peça 12, p. 367).

10. No que se refere à responsabilidade pelo débito apurado, foi assinalado no Relatório de Tomada de Contas Especial, *in verbis* (peça 12, p. 369):

Com relação à atribuição de responsabilidade, esta deve ser imputada ao Senhor Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Departamento de Administração da Funasa, uma vez que foi ele quem determinou o modelo administrativo de execução do Contrato nº 07/06, dispensou o uso do Boletim Diário de Trafego — BDT pelos motoristas e usuários dos veículos locados, além de tolher a atuação dos fiscais do contrato, práticas estas que facilitaram a cobrança de valores além dos tetos estipulados no contrato, em razão da quilometragem excedente a franquias acordadas. Também deve ser responsabilizado solidariamente o Senhor Antonio Jose Rabello Ferreira, representante legal da Empresa Ágil Serviços Especiais Ltda., por ter descumprido os limites financeiros estipulados no contrato legitimamente acordado.

11. A Secretaria Federal de Controle Interno concluiu pela responsabilização dos Srs. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho e Antônio José Rabello Ferreira, em solidariedade pelo débito atualizado, perante a Fazenda Nacional, no valor de R\$ 1.253.889,24 (cf. Relatório de Auditoria – peça 12, p. 379-381). Por conseguinte, foi expedido o Certificado de Auditoria 256796/2012 (peça 12, p. 382), bem como o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, pela irregularidade das contas tratadas neste processo (peça 12, p. 383).

12. Nos termos do Pronunciamento Ministerial (peça 12, p. 385), o então Sr. Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.

### EXAME TÉCNICO

13. O objeto previsto no Contrato 7/2006, celebrado entre a Funasa e a empresa Ágil Serviços Especiais Ltda., era a locação de veículos executivos, incluindo motorista, combustível e outros (peça 1, p. 383).

14. A Cláusula Terceira do Ajuste previu como sendo obrigações da Funasa, *in verbis* (peça 1, p. 385):

a) acompanhar e fiscalizar a execução deste Contrato por meio de servidor da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, especialmente designado pela Diretoria de Administração da FUNASA, nos termos do art. 67 da Lei n.º 8.666/93;

(...)

h) controlar, rigorosamente, as saídas dos veículos por meio de seu representante, servindo-se de registros próprios, contendo todos os dados do carro e do motorista, natureza da saída, com local, hora de saída e de chegada e a quilometragem inicial e final;

(...)

15. Relativamente ao contrato em tela e aos processos de pagamento, restou apurado pela Auditoria Interna da Funasa que havia sido pago até abril de 2007, o valor de R\$ 916.844,49 (peça 1, 347-351), bem como foram observadas graves deficiências de controle na fiscalização dos serviços prestados, tendo em vista que não haviam sido acostados às Notas Fiscais os Boletins de Tráfego, devidamente assinados pelos usuários, com a indicação dos trechos percorridos pelos veículos, em desacordo com a Cláusula Quarta, alínea “s.3” do Contrato 7/2006, a qual dispôs, *in verbis* (peça 1, p. 389): “a contagem da quilometragem se iniciara somente após o embarque do usuário, ficando sob responsabilidade da CONTRATADA a anotação da quilometragem, submetendo-a a apreciação do usuário, que deverá assiná-la após a conferência”.

16. Verificou-se, ainda, que constavam apenas atestos dos fiscais do contrato, no verso das Notas Fiscais, confirmando que os serviços foram prestados. Por conseguinte, a conclusão do Relatório de Auditoria foi no sentido de recomendar ao então presidente da Funasa o não prosseguimento do Contrato 7/2006, bem como à Corregedoria do órgão a instauração de processo para apuração de responsabilidades disciplinares (peça 1, p. 359).

17. Cumpre assinalar que foi requerida pela equipe de auditoria a apresentação de todos os boletins diários de tráfego (exercício de 2006 e meses janeiro/maio de 2007). No entanto, o então Coordenador de Serviços Gerais da Funasa informou que havia assumido como fiscal do contrato em tela somente a partir de 26/4/2007 e que, até a referida data, não havia encontrado os referidos boletins diários de tráfego (subitem 3.3.3 - peça 1, p. 351).

17.1. Assim, foi consignado no relatório de auditoria que “não houve controle quanto à utilização dos veículos contratados, bem como da quilometragem excedente, configurando que o pagamento não se revestiu de documentação suficiente que comprovasse a execução dos serviços” (subitem 3.3.6 - peça 1, p. 353).

17.2. Ademais, a equipe de auditoria entendeu que “a não apresentação dos boletins diários de tráfego constitui-se grave constatação, pois restou evidenciado que não houve confirmação dos trechos percorridos pelos veículos, logo, todos os cálculos que foram realizados para efeito de pagamento estão comprometidos” (subitem 3.3.3 – Análise da Equipe de Auditoria – peça 1, p. 351).

18. Conforme se verifica do Relatório do Tomada de Contas Especial (peça 12, p. 365-369), o débito apurado nos autos decorre da impugnação parcial dos valores pagos à empresa Ágil Serviços Especiais Ltda., nos montantes que excederam os tetos previstos no contrato legitimamente acordado, que atingiram o valor de R\$ 678.415,01.

19. A esse respeito, dissentimos do valor ora apurado como sendo débito, tendo em vista que a Funasa, previamente a cada pagamento efetuado à empresa Ágil Serviços Especiais Ltda., atestou que todos os serviços haviam sido prestados pela contratada (Subitem 3.3.1 - peça 1, p. 347-351).

20. Ressalta-se que foi prevista na Subcláusula Primeira, da Cláusula Quinta do Contrato 7/2006 (peça 1, p. 393), *in verbis*:

Os pagamentos serão efetuados mediante a apresentação de Nota Fiscal, em duas vias, por meio de ordem bancária, creditada na conta corrente da CONTRATADA, até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente ao da realização dos serviços, contados da data de aceitação e atesto dos serviços realizados pelo setor competente da FUNASA, para a aceitação e liquidação prevista na Lei nº 4.320, de 1964.

21. Dessa forma, depreende-se que o ônus pelo acompanhamento e comprovação dos serviços prestados pela empresa contratada ficou a cargo do setor responsável da Funasa pelo acompanhamento, fiscalização e controle do contrato, qual seja, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, nos termos da Cláusula Terceira do Contrato 7/2006.

22. Embora os pagamentos efetuados à empresa contratada, em função da prestação dos serviços, não tenham sido corroborados por meio de Boletins Diários de Tráfego, com a indicação dos

trechos percorridos pelos veículos, na forma sugerida pela auditoria (cf. Cláusula Quarta, alínea s.3, do Contrato 7/2006), entende-se que tal irregularidade está adstrita apenas à Funasa, por não ter instituído os mecanismos necessários para o acompanhamento, fiscalização e controle dos serviços executados pela empresa Ágil Serviços Especiais Ltda., em descumprimento à Cláusula 3ª, alíneas “a” e “h” do Contrato 7/2006 (cf. item 13, retro).

23. Ademais, verificou-se deficiência na comprovação de que os serviços foram efetivamente prestados pela contratada, considerando a inexistência de relatórios e/ou boletins de tráfego elaborados pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos da Funasa, de acordo com as conclusões dos trabalhos da Auditoria Interna, bem como após o exame da documentação pertinente aos processos de pagamento, impossibilitando, por conseguinte, a apuração de eventual débito (cf. peça 9, p. 358-405; peça 10, p. 1-404 e peça 11, p. 1-208).

24. Dessa forma, restou apurada a responsabilidade do ex-Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Departamento de Administração da Presidência da Funasa, Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (cf. subitem 1.3 do Relatório de Auditoria - peça 1, p. 339), em razão da ausência de acompanhamento, fiscalização e controle quanto à execução dos serviços previstos no objeto do Contrato 7/2006, vez que comprovou-se tão somente a existência de atestos dos fiscais do contrato, no verso das Notas Fiscais, de que os serviços foram prestados, configurando que os pagamentos não se revestiram de documentação suficiente que comprovasse a efetiva execução dos serviços contratados.

25. Conforme tratado no item 7, retro, o responsável já foi ouvido em audiência por esta Corte de Contas, com base nas irregularidades verificadas na execução do Contrato 7/2006, nos autos do TC 021.300/2006-8.

25.1. Embora tenha sido constatada a revelia do Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, esta Corte de Contas decidiu, nos termos do Acórdão 1258/2001-TCU-Plenário (Ata 18/2001-Plenário), aplicar ao responsável multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), bem como inabilitar o mesmo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 8 (oito) anos.

## CONCLUSÃO

26. A análise das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu definir a responsabilidade do Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho pelo ato de gestão inquinado, a qual, diante da impossibilidade de apuração de débito, ensejaria, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, a audiência do responsável (itens 19-20, retro).

27. Entretanto, entende-se que tal medida tornou-se desnecessária nos presentes autos, tendo em vista que esta Corte de Contas, nos autos do TC 021.300/2006-8, em decorrência das irregularidades verificadas na execução do Contrato 7/2006, já aplicou multa e inabilitou o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 8 (oito) anos.

28. Nesse sentido, caberá ser arquivado o presente processo, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;



b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Fundação Nacional de Saúde - Funasa e ao Sr. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho (CPF 464.092.461-53).

SecexSaude, em 12 de fevereiro de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*

Fausto Henrique França

AUFC – Mat. 1717-5