



Proc. – TC 021.300/2006-8
Prestação de Contas
Fundação Nacional de Saúde – Funasa

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Prestação de Contas dos responsáveis pela gestão da Fundação Nacional de Saúde - Funasa referente ao exercício de 2005.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão 1258/2011, prolatado na Sessão de 18/5/2011, julgou irregulares as contas dos Srs. Wagner Barros Campos e Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, com aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Nessa oportunidade, o julgamento das contas de quatro gestores (Paulo de Tarso Lustosa da Costa, Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior, João Medeiros e Silva e Valdi Camarcio Bezerra) foi sobrestado, haja vista a existência dos seguintes processos ainda em trâmite na Corte de Contas, cuja apreciação poderia impactar o julgamento de suas contas:

PROCESSO	RESPONSÁVEIS
TC 028.903/2007-2	Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (Coordenador Regional na Paraíba, de 1º/1/2005 a 31/12/2005, peça 1, p. 21) e João Medeiros e Silva (Ordenador de Despesa, peça 1, p. 21)
TC 021.208/2006-0	Paulo de Tarso Lustosa da Costa (Presidente, de 23/07 a 31/12/2005, peça 1, p. 7) e Valdi Camarcio Bezerra (Presidente, de 1º/1 a 22/7/2005, peça 1, p. 7).

Por meio do mencionado julgado, o Plenário do Tribunal também julgou regulares com ressalva as contas dos Srs. Abelardo da Silva Oliveira Junior, Katia Maria Tork Rodrigues, Dalva de Andrade Ferreira dos Santos, José Wellington Landim, Wevergthon Aguiar Soares, Lourdes Goretti de Oliveira Reis e Hélio Sobral Leite, além de julgar regulares, dando-se quitação plena, as contas dos demais gestores.

A unidade técnica, por entender que não remanescem motivos para o sobrestamento do julgamento das contas dos citados gestores, promoveu novo exame dos autos. Aquiesço ao posicionamento revelado pela unidade instrutiva, motivo pelo qual incorporo a essência de suas conclusões aos fundamentos deste parecer.

No que diz respeito ao **TC 028.903/2007-2**, que trata de Tomada de Contas Especial instaurada em razão da inexecução do objeto do Convênio 252/98 (ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município), celebrado entre a Funasa e o Município de João Pessoa/PB, os Srs. João Medeiros e Silva e Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior foram ouvidos em razão da falta de aferição da obra na fase de prestação de contas do Convênio.

Segundo a instrução, nos autos do TC 028.903/2007-2, a unidade técnica concluiu pela improcedência dos argumentos de defesa, todavia, o MP/TCU assim se manifestou: a) restando dúvidas quanto a suscitada inexecução do objeto do Convênio, inclusive por causa de possível sobreposição desse objeto com os de outros ajustes, os gestores da Fundação não deveriam ser responsabilizados; b) em vista do falecimento do Sr. João Medeiros da Silva, não lhe seria possível a aplicação de multa; c) quanto ao Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos, a conveniência de aplicação de multa deve ser considerada quando da apreciação das contas anuais, oportunidade em que deve ser avaliada a gestão do administrador público.



Considerando as ponderações trazidas pelo MP/TCU nos autos do TC 028.902/2007-2, perfilho posicionamento da instrução técnica no sentido de que se deva considerar como formais as falhas imputadas aos Srs. João Medeiros da Silva e Adalberto Fulgêncio dos Santos. Inexistindo outras ocorrências que possam macular suas contas, opino pela regularidade com ressalva das contas desses gestores.

O TC 021.208/2006-8 trata de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental em 31/8/2006, motivada pelos excessivos montantes inscritos em *Restos a Pagar* pelo Poder Executivo Federal. Nas análises iniciais dos autos, foram detectadas impropriedades relacionadas à celebração de convênios sem a documentação comprobatória exigida pela Instrução Normativa STN 1/1997 e por normas relativas à seguridade social.

Os Srs. Paulo de Tarso Lustosa da Costa e Valdi Camarcio Bezerra, juntamente com o Sr. Francisco Danilo Bastos Forte, foram apenados com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 (Acórdão 2306/2009-1ª Câmara). Na fase recursal, porém, obtiveram a reforma do julgado condenatório e a supressão da multa.

Conforme esclarece a instrução, no caso dos Srs. Paulo de Tarso Lustosa da Costa e Valdi Camarcio Bezerra, a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, por considerar que adotaram medidas saneadoras, entendeu que as multas deveriam ser afastadas. Nesse sentido, assim se manifestou a Eminente Ministra-Relatora Ana Arraes, no Voto condutor do Acórdão 2062/2012-1ª Câmara:

“4. Julgo corretas as conclusões da unidade técnica quanto à caracterização das irregularidades apuradas nestes autos.

5. Entretanto, embora não afastadas as irregularidades apontadas nos autos, restou consignado no acórdão recorrido a adoção, pelos responsáveis, de medidas saneadoras, sintetizadas nas seguintes ações:

- atualização do sistema de acompanhamento pelas coordenações regionais;*
- levantamento dos convênios vigentes, demonstrando o valor da obra, quantidade de parcelas liberadas, valor e percentuais de recursos liberados e de execução da obra;*
- suspensão temporária dos pagamentos dos convênios vigentes até novo levantamento;*
- os convênios que não tiveram a primeira parcela liberada serão enquadrados na nova sistemática de liberação. A liberação da segunda parcela fica condicionada ao início da obra;*
- bloqueio dos saldos das contas dos convênios referidos na audiência que tiverem execução física incompatível com a financeira e adoção dos procedimentos necessários à regularização.*

(...)

7. Dessa forma, os recorrentes agiram prontamente para obstaculizar qualquer possibilidade de agravamento da situação identificada nos autos e que, por certo potencializariam eventual dano ao erário.” (destacamos)

Não obstante, a unidade instrutiva, como veremos a seguir, por entender caracterizadas diversas outras irregularidades pelas quais o Sr. Paulo Lustosa da Costa já foi ouvido em audiência, opina pela irregularidade de suas contas. Assim como a unidade técnica, entendo que essas falhas são relevantes e, por isso, maculam a gestão do responsável.

Como salienta a última instrução (peça 282), as razões de justificativa do Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa já haviam sido examinados pela 4ª Secex, conforme instrução e despachos de dezembro de 2010 (peça 34, p. 3-51 e peça 35, p. 1-12). Na maior parte, as análises da Secex/Saúde (peça 282) estão fundamentadas na argumentação outrora produzida pela 4ª Secex (peças 34 e 35).

Em síntese, as ocorrências motivadoras da audiência do ex-Presidente da Funasa se referem à execução de dois contratos e de uma licitação, a saber: a) irregularidades na execução do Contrato 74/2002, firmado com a Brasfort Administração e Serviços Ltda.; b) irregularidades na execução do Contrato 35/2004, firmado com a Engerede Engenharia e Representação Ltda.; c) irregularidades na realização do Pregão Eletrônico 48/2005.

No que tange ao **Contrato 74/2002**, a instrução da Secex/Saúde (peça 282), mencionando análises anteriores da 4ª Secex, chegou à conclusão, que conta com minha concordância, no sentido da **improcedência dos argumentos de defesa** apresentados pelo Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa. Para tanto, dentre outros, serviu-se dos seguintes fundamentos: a) apesar das determinações e orientações



contidas nas decisões plenárias 788/2006 e 1520/2006, durante a gestão do responsável não ocorreu a redução gradual de postos de trabalho de terceirizados em atividades que deveriam ser exercidas por servidores de carreira, mas sim o aumento de contratação desses terceirizados; b) empregados terceirizados realizavam, inclusive, atividades de gestão da entidade, como é o caso do Sr. Francisco José Pinto de França, contratado para exercer o cargo de Assessor Técnico da Presidência; c) contrariamente ao afirmado pelo gestor, o processo de seleção de terceirizados ocorreu mediante a apresentação de currículo à Brasfort, por indicação da Funasa; d) haja vista os diversos ofícios encaminhados pela Funasa à Brasfort entre agosto de 2005 e março de 2006 (peça 282, p. 7), pode-se inferir que o processo de seleção de terceirizados ocorreu, inclusive, durante sua gestão; e) existem evidências de que a Funasa não apenas selecionava os terceirizados, como também organizava e concedia suas férias e suas substituições, além de organizar o quadro de cargos e promoções para os empregados contratados; f) na qualidade de Presidente da Funasa, o responsável permitiu que subordinados praticassem as irregularidades que ensejaram sua citação; g) a essência das irregularidades não está na decisão de contratar mão-de-obra terceirizada, mas sim na forma como se deu a execução do contrato; h) de qualquer forma, o contrato revela aspectos econômicos amplamente desfavoráveis à entidade. (segundo instrução da 4ª Secex, entre 2003 e 2006, especificamente quanto ao contrato com a Brasfort, embora o número de horas tenha tido incremento de apenas 25%, o número de terceirizados foi majorado em 218% e a despesa anual sofreu incremento de 295%).

Ainda sobre o Contrato 74/2012, convém assinalar que os exames empreendidos pela Secex/Saúde redundaram na constatação de que as falhas mais graves, que ensejaram as audiências, ocorreram durante a gestão do Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa e não na gestão do Sr. **Valdi Camarcio Bezerra**. Considerando, todavia, que algumas falhas de natureza formal ocorreram durante a gestão do Sr. Valdi Camarcio Bezerra – tais como a execução insatisfatória das obras do Projeto Alvorada, as impropriedades na aquisição de veículos e na celebração e execução de convênios –, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva.

Relativamente ao **Contrato 35/2004**, o Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa apresentou razões de justificativa por “*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 inclusos no objeto do contrato...*” e, também, por “*ter permitido/autorizado a realização de pagamento à empresa Engerede Engenharia e Representação Ltda., no valor de R\$ 284.650,61 ..., quando de fato os serviços foram realizados pela empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda...*” (peça 32, p. 9).

No que se refere à falta de procedimentos de controle, assim como a instrução técnica à peça 282, que reproduz análise procedida pela 4ª Secex (peças 34 e 35), entendo que **os argumentos do responsável não lograram afastar a irregularidade**, mormente porque: a) a maior parte do período de execução do contrato ocorreu durante sua gestão, assim como a celebração da maioria dos aditivos ao contrato; b) durante o exercício de 2005 e posteriores, pouco foi feito para incrementar a fiscalização e o procedimento de atesto dos serviços executados pela contratada; c) somente depois de fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União – CGU é que os gestores tomaram providências para glosar faturas pendentes, contudo, ainda assim, não foi aplicada penalidade à contratada por conta da parcial inexecução dos serviços; d) apesar da baixa qualidade dos serviços prestados, a Funasa firmou aditivos que prorrogaram o período de vigência contratual e majoraram os valores e os quantitativos do contrato.

Assim como a instrução, penso que podem ser aceitas as justificativas apresentadas pelo gestor para a irregularidade consubstanciada na contratação da empresa *Engerede Engenharia e Representação Ltda. para a execução de serviços que teriam sido realizados pela empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda.* Conforme observou a instrução da 4ª Secex (peça 34, p. 48), as irregularidades suscitadas no Relatório de Auditoria da CGU (peça 212) diziam respeito à reforma do primeiro andar, que teria sido executada em 2006. Isso explica porque o assunto vem sendo discutido nos autos do TC 020.925/2007-3, que trata da contas ordinárias da Funasa referentes ao exercício de 2006 (peça 34, p. 48). Inexistindo, nestes autos, elementos que indiquem que a reforma do primeiro andar iniciou-se em 2005, as razões de justificativa devem ser acatadas.



O Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa foi ouvido em razão da realização do **Pregão Eletrônico 48/2005** sem justificativa para a necessidade da contratação, sem que houvesse projeto básico e sem manifestação prévia das áreas técnicas competentes, o que estaria em conflito com o que dispõe o art. 7º da Lei 8.666/1993.

De modo geral, suas alegações não afastam a ocorrência das irregularidades, sobretudo porque, como bem assinalou a instrução da Secex/Saúde, transcrevendo instrução técnica anterior, elaborada pela 4ª Secex (peças 34 e 35), “...*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...*” (peça 282, p. 13).

Ademais, no processo de licitação, não constam documentos e informações que possam caracterizar o projeto básico, tais como estudos técnicos preliminares, avaliação de custo e orçamento-básico dos serviços. Por essas e pelas demais razões expendidas na última instrução, entendo que as razões de justificativa do Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa não afastam as impropriedades observadas no Pregão Eletrônico 48/2005, falhas essas que fundamentaram sua audiência.

De modo geral, as irregularidades de responsabilidade do Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa são suficientemente graves para macular sua gestão, para fundamentar a irregularidade de suas contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da LO/TCU. Não obstante, penso que o grau de reprovabilidade da conduta do ex-Presidente da Funasa não atinge nível que corresponda à aplicação da pena de inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Em favor do responsável, registro, primeiramente, que tais irregularidades, em tese, não resultaram em prejuízo ao erário. Ademais, há que se admitir, em boa parte das ocorrências, que sua responsabilidade não decorre de atos comissivos, mas sim da omissão no dever de fiscalização da conduta de alguns de seus subordinados (culpa *in vigilando*). Penso que esses fatores atenuam o grau de reprovabilidade de sua conduta, contraindicando a aplicação da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/92.

Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta concordância com a proposta da unidade técnica, consignada na peça 282, p. 19-20, exceto quanto ao subitem “d”, que deve ser suprimido.

Brasília, em 12 de maio de 2014.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador