

Proposta de deliberação

Cuidam os autos de auditoria realizada nas contratações de Tecnologia da Informação (TI) da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) pela Secex/MT, com apoio da Sefti, como parte da FOC - Fiscalização de Orientação Centralizada - com tal tema, sob minha relatoria.

2. Relembro que o processo foi inicialmente apreciado na sessão de 19/9/2018, por meio do Acórdão 2.207/2018-Plenário (peça 113), no qual o Pleno deliberou, em síntese, pela constituição de três processos de tomadas de contas especial e pela citação de empresas contratadas pela Funasa e de diversos gestores, entre eles o Agravante.
3. Na sequência, o Presidente da Funasa, Sr. Rodrigo Sérgio Dias, arguiu a suspeição da Secex/MT (peça 175).
4. A arguição da preliminar foi conhecida (peça 177) e, após instrução (peça 185), foi rejeitada em sede de Despacho (peça 188).
5. Posteriormente, em 16/11/2018 (peça 192), o Sr. Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, então dirigente da unidade de TI da Funasa, apresentou expediente intitulado como “Agravamento”, em face do Despacho por mim proferido (peça 188), que rejeitou a arguição apresentado pelo Sr. Rodrigo Sérgio Dias, naquela oportunidade arguindo a suspeição da Secex-MT e da Sefti.
6. O mencionado expediente foi conhecido como mera petição e analisado por meio do Despacho à peça 197.
7. Irresignado, o Sr. Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos interpõe novo expediente recursal (peças 200-202), ao qual se dedica a presente análise.
8. No expediente em epígrafe, o Agravante pugna pelo reconhecimento da suspeição de duas unidades técnicas desta Corte: a Secex-MT e a Sefti.
9. Preliminarmente, conheço do presente Agravamento, dada a busca pela verdade material que norteia a atuação desta Corte e os mais amplos contornos dos princípios do contraditório e ampla defesa.
10. Passo à análise das razões consignadas pelo Agravante às peças 200-202, as quais, em grande parte, repisam a argumentação já examinada por meio do Despacho atacado. Nesse sentido, desde já adianto que não vislumbro qualquer necessidade de reparo à decisão anteriormente proferida, motivo pelo qual proponho que a presente medida seja rejeitada, consoante passo a expor.
11. Apesar de o Agravante mencionar que o relatório de fiscalização imputa “condutas graves e sérias ao Agravante (...) antes mesmo de melhor análise sobre os fatos investigados e sem qualquer oportunidade de defesa” (peça 200, p. 5), esclareço que seu conteúdo foi apreciado mediante o Acórdão 2.207/2018-Plenário (peça 113), o qual instaurou a devida tomada de contas especial e a oportunidade de defesa contraditória suscitada, no momento processual oportuno.
12. Friso que, seguindo as normas processuais aplicáveis aos processos de Controle Externo desta Corte, os indícios de irregularidades detectados pela equipe de auditoria serão objeto de apuração por meio dos processos de tomada de contas especial autuados, nos quais se realiza do contraditório.
13. Em relação à alegação de que integrantes da equipe chefiada pelo Agravante na Funasa teriam sofrido constrangimentos durante a auditoria, “especificamente pelos servidores da unidade técnica responsável – Secex-MT” (peça 200, p. 6) faz-se oportuno analisar o Memorando elaborado pelo Sr. Leonardo dos Santos e endereçado à Presidência da Funasa (peça 201), o qual teria sido entregue em mãos ao meu Gabinete.

14. O expediente, datado de 26/6/2018, relata que “o auditor Thiago Alves de Castro realizou questionamentos referentes ao processo de contratação, **se mostrando desfavorável às respostas da área técnica**, seguem alguns pontos”:

- *A reunião foi realizada na Sede da Funasa com início às 14:30, estavam presentes Sérgio Castro (Servidor da Funasa, Cargo Digitador), Henrique Mota (Servidor Funasa, Cargo Analista de Sistemas), Kaio Piterson (Prestador de Serviço, Cargo Analista Produção e Implantação), Guilherme Hirley (Prestador de Serviço, Analista de Processos) e após a reunião foi solicitada a presença da Raquel Molina (Servidora Funasa, Cargo Analista de Sistemas).*
- *Foram realizados questionamentos ao colaborador sobre a eficiência da Ferramenta Safeval, se uma ferramenta open source faz a mesma coisa? Se a Cast estava sendo remunerada pelo mesmo serviço que a RSX? Que em alguns casos a ferramenta encontrou algumas evidências por "Sorte". O colaborador foi convidado pelos servidores da FUNASA para apoiar na apresentação da ferramenta.*
- *Foram realizados questionamentos aos Servidores, que a ANS haveria contratado uma ferramenta de vulnerabilidade por 60 mil reais, mesmo sem uma avaliação mais detalhada em relação a similaridade.*
- *Alguns questionamentos foram realizados sobre outras contratações, uma situação foi sobre o contrato da Linkcon e Microsoft, perguntado quem era o responsável, também sobre o Pregão Eletrônico de Fábrica de Software neste caso quem teve participação na elaboração do Termo de Referência entrou em contato com Sr. Rui Ribeiro até que ele terminasse a diligência.*
- *Outra situação que deixou a equipe desconfortável foi quando houve um questionamento sobre quem é o responsável pelo Pregão em aberto da ferramenta da "Servix", não ficou claro pela referência questionada o auditor tentou outra referência, "Riverbed", orientado que o termo poderia ser uma solução ofertada através de uma proposta, mas que não era o objeto em questão, houve uma nova tentativa usando o termo "Acelerador".*
- *Um fato que causou um certo desconforto foi quando houve um questionamento pessoal para um servidor sobre algum motivo pelo qual este servidor teria sido exonerado de uma função técnica.*

15. Mesmo tomando como verdadeiro o relato produzido pelo Agravante, não identifico, *a priori*, que o teor dos questionamentos aventados possa implicar mácula à imparcialidade da Secex-MT ou da Sefi.

16. Consoante consignado nos Despachos já proferidos (peças 188 e 197), o relatório de fiscalização em epígrafe (peça 102) possui conteúdo bastante detalhado com evidências fartamente juntadas aos presentes autos, não se podendo afirmar que as conclusões preliminares a que tenha chegado a equipe de fiscalização sejam fruto de ilação ou de atuação persecutória.

17. No que tange à entrevista dada por servidor da Secex-MT, na qualidade de Secretário-Substituto, para o telejornal Bom dia Brasil, a respeito da fiscalização empreendida na Funasa, em nada inovou o Agravante. O expediente apenas reafirma que a entrevista denotou mácula à imparcialidade da Secex-MT, sobretudo ao ter se afirmado que “todos os que tiveram atos de gestão, no planejamento e na execução dos contratos, foram **responsabilizados**” (peça 200, p. 7).

18. Neste sentido, são suficientes as considerações tecidas no Despacho de peça 188, que rejeitou o pedido de suspeição formulado pelo Presidente da Funasa, as quais permito-me transcrever adiante:

“8. Consoante Despacho de peça 177, conheci da arguição em epígrafe e determinei ao titular da Secex-MT que respondesse a quesitos para poder melhor avaliar o contexto em que a entrevista foi dada, sobretudo a respeito dos comentários do Auditor Federal quanto (i) à possibilidade de aplicação dos valores fiscalizados em obras de saneamento, (ii) ao fato de terem sido “responsabilizados pelo Tribunal” e (iii) à possibilidade de cobrança executiva dos valores em discussão.

9. Em resposta, foi produzido o Pronunciamento à peça 185, no qual ficou registrado que a entrevista durou cerca de vinte minutos, foi realizada pela repórter Sra. Ianara Garcia e foi acompanhada pelo supervisor da fiscalização em tela, o Diretor Carlos Augusto de Melo Ferraz.

10. Especificamente em relação aos três comentários do Auditor Federal televisionados, o titular da Secex-MT teceu os seguintes comentários.

11. No que tange ao comentário descrito no item (i) supra, possibilidade de aplicação dos valores fiscalizados em obras de saneamento, foi registrado o seguinte (peça 185, p. 2):

“A repórter perguntou se o TCU saberia informar o que poderia ser feito em obras de saneamento com esses 12 milhões de dano.

Foi respondido que o TCU não costuma fazer esse tipo de comparação.

Ela insistiu questionando se esses recursos poderiam ser utilizados de alguma forma em obras de saneamento para a sociedade.

Explicou-se que, do ponto de vista orçamentário, esse recurso da área meio, em tese, não poderia ser revertido de forma imediata em obras.

Após mais uma sequência de perguntas, ela voltou ao assunto e, mais uma vez, questionou se os 12 milhões de dano poderiam ser utilizados de alguma forma em outras obras de saneamento.

Daí foi respondido que esses 12 milhões poderiam ser utilizados em saneamento, caso fosse necessário.”

12. Já no que se refere aos comentários do Auditor descritos nos itens (ii) e (iii) supra, ao fato de os gestores terem sido “responsabilizados pelo Tribunal” e à possibilidade de cobrança executiva dos valores em discussão, o titular da Secex-MT pontuou que (peça 185, p. 2-3):

“A repórter perguntou se o dano ao erário foi causado por apenas uma pessoa ou se havia mais responsáveis envolvidos e o que estava sendo feito para o ressarcimento dos recursos?”

Foi respondido que todos os que tiveram **atos de gestão**, no planejamento e na execução dos contratos, foram responsabilizados. Como consequência, **seriam autuados três processos de tomada de contas especial, um para cada contrato**. Explanou-se que, **a partir desse momento, seria dada a oportunidade do contraditório e da ampla defesa aos envolvidos.**

Esclareceu-se, também, que **ao término desse processo**, com o julgamento das contas, **caso o débito e a responsabilidade se mantenham e os recursos não sejam devolvidos**, seria dado o **início ao processo de cobrança executiva** para a recuperação judicial do débito.

Essa mesma pergunta foi feita umas três vezes em momentos distintos. Em todas as oportunidades, respondeu-se no mesmo sentido ao que foi exposto acima.”

13. O Secretário destacou, ainda, trechos da entrevista que não foram televisionados (peça 185, p. 3-4):

“Antes das gravações, a repórter perguntou como foi realizado o trabalho objeto da entrevista.

Foi-lhe informado que se tratava de uma auditoria nas contratações de Tecnologia da Informação da Fundação Nacional de Saúde pela Secex-MT, com o apoio da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, com sede em Brasília.

Além disso, foi dito que o Acórdão 2207/2018-TCU-Plenário é o primeiro de outros que ainda serão julgados relativamente ao tema.

Continuando com a explicação, **forneceu-se à repórter uma via impressa do Relatório, Voto e Acórdão** com as partes principais destacadas, para que pudessem consultar, caso se interessassem por alguns dados que não fossem objetos da entrevista.

Foi explicado de forma resumida que a auditoria foi realizada em três contratos: implantação do Sistema Eletrônico de Informações, mascaramento de dados e a contratação de um software com a finalidade de tratar dados duplicados.

Essas contratações geraram um potencial dano ao erário de cerca 12 milhões de reais.

Outros pontos que não foram ao ar:

A repórter perguntou se houve o “afastamento cautelar” do Sr. Leonardo Cezar, coordenador da CGMTI/Funasa, conforme proposto no processo.

Respondeu-se que a equipe de fiscalização propôs o afastamento do titular do setor de tecnologia da informação da Funasa, entretanto o Relator e o Plenário discordaram, principalmente pelo fato de que a Unidade Técnica passaria a acompanhar as aquisições de TI da Funasa pari passu, sendo assim, qualquer medida que viesse a ser tomada pelos gestores que buscassem adulterar elementos probatórios ou dificultar o acompanhamento das aquisições de TI, a equipe da Secex-MT deveria informar de imediato ao Relator.

Após mencionar que a Funasa era um órgão com histórico de corrupção, a repórter perguntou se isso era devido a indicações políticas para os cargos de direção?

Foi respondido que o TCU não analisa esse tipo de fato. A auditoria é baseada em constatações de irregularidades, que independem da origem de quem ocupa.

14. Por fim, o titular da Secex-MT destaca a Nota de Esclarecimento publicada pelo TCUⁱ, no dia 27/9/2018, sobre o Acórdão 2.207/2018-Plenário, com título de “Decisão é preliminar e trata de indícios de irregularidades, que serão ainda objeto de contraditório e ampla defesa”.

15. Examinando tais informações e todo o contexto dos autos, entendo que não há **nenhum** fundamento para reconhecimento da suspeição.

16. No que tange especificamente à matéria jornalística, é oportuno lembrar que é prática comum a realização de edições e “cortes” em reportagens, de sorte que o trecho transmitido de uma entrevista pode não representar fidedignamente as conclusões do entrevistado. Foi o que ocorreu na reportagem em tela, como se pode perceber das declarações acima transcritas.

17. Também merece destaque matéria jornalística veiculada no mesmo telejornal, em data imediatamente seguinte (28/9/2018) à reportagem inicialⁱⁱ, na qual se divulgou, também, esclarecimento prestado por esta Corte de “que o Acórdão é preliminar, que trata de indícios de irregularidades, que serão ainda objeto de contraditório e de ampla defesa”.

18. O relato produzido pelo titular da Secex-MT, com base no depoimento dos servidores presentes no momento da entrevista, sobretudo no que diz respeito ao tempo total, à participação do supervisor da fiscalização, e ao teor das perguntas e respostas dadas deixam claro que **não há**

nenhuma mácula à imparcialidade da unidade técnica que a possam impedir de levar adiante a instrução destes autos ou das tomadas de contas especial dele decorrentes.

19. A meu ver, a Secex-MT tem demonstrado, nos autos, **postura extremamente técnica, qualificada e equilibrada**. O relatório de fiscalização possui conteúdo bastante detalhado com evidências fartamente juntadas aos presentes autos, não se podendo afirmar que as conclusões preliminares a que tenha chegado a Secex-MT sejam fruto de ilação ou de atuação persecutória.

20. O próprio pronunciamento do titular da Secex-MT, em 30/8/2018 – data anterior à referida entrevista –, menciona expressamente que “Serão propostas audiências, conversão em TCE e citações. Com isso, **a defasa (sic) será exercida posteriormente**” (peça 104).

21. É oportuno esclarecer também que a conclusão a que chega uma unidade técnica desta Corte, em geral, é resultado da atuação de três instâncias: o próprio Auditor Federal responsável pela instrução, o Diretor encarregado da supervisão e o respectivo Secretário, titular da unidade técnica. Assim, não procede a afirmação do sr. presidente da Funasa em atribuir suspeição ou imparcialidade da atuação de uma unidade com fundamento em trechos fragmentados de entrevista dada por um dos servidores.

22. Outrossim, além da conclusão a que chega a unidade técnica, nesta Corte o processo conta com a análise por parte do Ministro-Relator, pelo colegiado competente e, em determinados casos, como nas tomadas de contas especial autuadas, também pelo Ministério Público de Contas.

23. Portanto, não se pode perder de vista as várias etapas de revisão a que um processo perante esta Corte é submetido.

24. Especificamente em relação ao caso em tela, relembro que a referida fiscalização é parte de um amplo conjunto de fiscalizações que está sendo coordenado pela unidade especializada em TI deste Tribunal, a Sefi – Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação. Assim, as conclusões preliminares a que chegou o relatório de peça 102 partiram de trabalho supervisionado por outra secretaria, diversa da Secex-MT.

25. Portanto, ao contrário do que arguiu o Presidente da Funasa, **não se identifica no presente caso sinais de mácula à imparcialidade da unidade técnica ou mesmo qualquer fundamento para arguição de sua suspeição**. Na verdade, o que se tem, até o presente momento, são indícios de irregularidades graves no âmbito da entidade da qual o Sr. Rodrigo Sérgio Dias é titular, os quais serão objeto de elucidação, nos termos das regras processuais que formam o arcabouço normativo que rege a atuação desta Corte.

26. Ante o exposto, **rejeito a preliminar arguida**, restituindo os autos à Secex-MT para a continuidade da instrução, inclusive no que tange à análise das oitivas prévias realizadas.

19. Quanto à arguição de suspeição da Sefi, não há nos autos nenhum elemento que possa indicar viés na atuação coordenadora da unidade técnica especializada. O relato descrito no item 14 supra, mencionando suposta conduta de auditores da Sefi, é insuficiente para qualquer alegação nesse sentido.

20. A simples menção à reunião realizada com diretor da Sefi para tratar do mencionado constrangimento supostamente perpetrado pelos auditores desta Corte (peça 200, p. 6) ou o comprovante do respectivo agendamento (peça 202) são insuficientes para se fazer prova da alegada conduta persecutória.

21. No mesmo sentido, o fato de os trabalhos realizados no âmbito da FOC serem coordenados pela unidade especializada também não apresenta qualquer substrato para a presente alegação.

22. Com efeito, também não foi mencionada qualquer conduta da secretaria especializada que levasse à conclusão de que sua objetividade poderia restar comprometida, pelo que a arguição em epígrafe igualmente não merece ser acatada.

23. A participação de duas unidades técnicas desta Casa no trabalho, ao contrário do afirmado pelo Agravante, tende a aumentar, ainda mais, a objetividade e a imparcialidade da conclusão a que chega o corpo técnico de nossa Secretaria.

24. Por fim, impende ressaltar que os sucessivos manejos, por parte de responsáveis, de medidas processuais como a presente, muito embora oportunizem a salutar discussão quanto à objetividade da atuação desta Corte, não podem implicar, sugerir ou inspirar qualquer espécie de temor ou limitação à atuação do corpo técnico desta Casa, seja quanto à aplicação de procedimentos de auditoria ou quanto à emissão de conclusões e exames técnicos.

25. Nesse sentido, considero oportuno contextualizar o responsável quanto ao *modus operandi* do Controle Externo em trabalhos que possuem natureza de conformidade.

26. Aos gestores públicos, de forma bastante simplificada, competem dar concretude ao interesse público, nas mais variadas searas, seguindo as disposições normativas aplicáveis.

27. Aos Auditores Federais da Secretaria desta Casa, a seu turno, compete o cotejo das situações fáticas às disposições normativas aplicáveis, devendo obrigatoriamente apontar as desconformidades eventualmente encontradas. Essa é a principal missão do auditor. Na verdade, trata-se de dever inarredável da atuação destes servidores.

28. Neste sentido, vários são os procedimentos de auditoria utilizados para se conhecer as situações fáticas e, a partir daí, possibilitar a avaliação da conformidade dos atos praticados pelos gestores públicos. O questionamento direto aos jurisdicionados é um deles e nada há de irregular ou injustificável nesse ato. O fato de as perguntas causarem desconforto nos jurisdicionados não é, por si só, causa de suspeição do auditor, até porque as questões de auditoria não devem nem podem ser evitadas simplesmente em razão da possibilidade de causarem desconforto no auditado.

29. Destarte, não se pode cogitar que o exercício das atribuições dos Auditores Federais, no cumprimento da missão constitucional desta Corte, possa, por si só, significar perseguição a uma organização pública ou a um gestor público.

30. Entendo que não há **nenhum** fundamento para reconhecimento da suspeição da Secex-MT ou da Sefi. **Não se identifica no presente caso sinais de mácula à imparcialidade das unidades técnicas ou mesmo qualquer fundamento para arguição de sua suspeição.** Na verdade, o que se tem, até o presente momento, são indícios de irregularidades graves no âmbito da unidade de TI que o Agravante chefiava, os quais serão objeto de elucidação, nos termos das regras processuais que formam o arcabouço normativo que rege a atuação desta Corte.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de dezembro de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ⁱ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/esclarecimento-sobre-o-acordao-2207-2018-plenario.htm> <acessado em 7/11/2018>

ⁱⁱ <https://globoplay.globo.com/v/7050173/> <acessado em 7/11/2018>