

VOTO

Os recursos de reconsideração interpostos no presente processo de prestação de contas da Agência Nacional de Segurança Sanitária – Anvisa, relativa ao exercício de 2007, podem ser conhecidos pelo Tribunal, uma vez que preenchem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

2. No mérito, acolho as conclusões a que chegou a Secretaria de Recursos, acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU. Dos cinco recorrentes, somente Maria das Graças Sousa Guimarães e Ricardo Gamarski conseguiram afastar suas responsabilidades, já que deixaram a gerência da área de tecnologia da informação antes do início do exercício em foco.

3. Por meio dos itens 9.6 e 9.7 do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara, este Tribunal decidiu:

“9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Maria das Graças Sousa Guimarães, à época Gerente-Geral de Gestão de Tecnologia da Informação, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00(dez mil reais), pelo não desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa pela contratada conforme as exigências da Gerência-Geral de Recursos Humanos (GGRHU);

9.7. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Ricardo Gamarski, à época Gerente-Geral de Gestão de Tecnologia da Informação, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pelo não desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa pela contratada conforme as exigências da Gerência-Geral de Recursos Humanos (GGRHU).”

4. Ocorre que os referidos servidores já não exerciam o cargo de gerente da área de tecnologia da informação no exercício de 2007. Maria das Graças Sousa Guimarães foi exonerada pela Portaria Anvisa nº 857/2006, DOU de 21/12/2006, e Ricardo Gamarski foi nomeado Assessor do Gabinete do Ministro da Saúde pela Portaria nº 1.260/2006, DOU de 19/6/2006, conforme pesquisas ao sistema Siape e ao sítio da Imprensa Nacional.

5. Dessa forma, e em consonância com o princípio da anualidade das contas, concordo com a unidade técnica que deve ser dado provimento aos recursos interpostos por Maria das Graças Sousa Guimarães e Ricardo Gamarski, tornando insubsistentes os itens 9.6 e 9.7 do acórdão recorrido.

6. Os outros três recorrentes não apresentaram argumentos capazes de desconstituir os seguintes itens da deliberação recorrida:

“9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Maristela de Figueiredo, Fiscal do Contrato nº 24/2002, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por falha no acompanhamento e fiscalização na execução do referido contrato;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Lúcia de Fátima Teixeira Masson, Gerente-Geral de Recursos Humanos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, 19 e 23, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar suas contas irregulares, por falha no controle da agência que possibilitou a contratação e progressão de classe de terceirizados sem observância dos requisitos previstos no Termo de Referência do Contrato nº 24/2002;

9.5. aplicar à responsável indicada do item anterior a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU, c/c o art. 268, inciso I, do RITCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

(...)

9.8. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Paulo César Guimarães Costa, Fiscal do Contrato nº 11/2003, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por não exercer suas funções de fiscal de contrato segundo preceitua o art. 67 e parágrafos da Lei nº 8.666/1993.”

7. Cumpre ressaltar que pesquisa ao sistema CPF e ao cadastro mantido no sistema Siape indica a necessidade de correção de erro material com relação ao nome de Maristela de Figueiredo, que tem sido incorretamente grafado nos presentes autos como Maristela Abreu de Figueiredo.

8. Na qualidade de fiscal do Contrato nº 24/2002, Maristela de Figueiredo foi responsabilizada por falha de acompanhamento e fiscalização na sua execução, consubstanciada na falta de registro das ocorrências e conseqüente não aplicação de penalidade à contratada, contrariando o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, falha essa que concorreu para que funcionários terceirizados exercessem funções para as quais não foram contratados, culminando na autuação de diversas demandas judiciais contra a Anvisa, sob a alegação de desvio de função, conforme verificado no Ofício nº 516/2009/GGRHU/Anvisa.

9. Também houve a responsabilização da Gerente-Geral de Recursos Humanos Lúcia de Fátima Teixeira Masson por falhas no controle da agência que possibilitaram a contratação, por meio do Contrato 24/2002, dos terceirizados, sem observância dos requisitos previstos no termo de referência, haja vista a falta de controle acerca da experiência mínima em atividade congênera, resultando em desperdício de dinheiro público por parte da Administração, que pagou aos contratados salários mais altos do que aqueles para os quais estavam capacitados, além da exposição da Anvisa a riscos, de que são exemplos as ações judiciais oferecidas pelos empregados da contratada.

10. Celebrado em 12/12/2002 e prorrogado sucessivamente até 11/12/2008, o contrato tinha por objeto a prestação à autarquia de serviços de apoio administrativo e atividades auxiliares, dispoñdo a cláusula décima do ajuste que os serviços seriam fiscalizados pela contratada e acompanhados por servidor designado pela Administração, na forma do art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

11. As seguintes impropriedades foram apontadas com relação à execução do mencionado contrato:

a) ausência de controle pela Anvisa das exigências editalícias que deveriam ser cumpridas pelos empregados da Patrimonial Serviços Especializados Ltda. quanto à experiência mínima em atividade congênera para efeito de classificação e ocupação dos postos de trabalho contratados, a exemplo da ausência de comprovantes que atestassem a experiência declarada pelos candidatos aos postos solicitados pela entidade;

b) experiências declaradas não relacionadas às funções que seriam desenvolvidas na autarquia;

c) descumprimento de regras de tempo de experiência mínima para o enquadramento nas classes IV e V;

d) falta de referência ao tempo de experiência em alguns currículos.

12. Como conseqüência, havia ocupação de classes mais altas do que os empregados estavam capacitados a exercer em razão do tempo de experiência exigido. Cumpre destacar que os postos de trabalho eram subdivididos em classes, com a remuneração para 176 horas mensais de serviços variando de R\$ 760,00 (classe I), R\$ 935,00 (classe II), R\$ 1.135,00 (classe III), R\$ 1.410,00 (classe IV) até R\$ 1.865,00 (classe V).

13. A inexistência de meios confiáveis para a apuração do débito por estimativa, com observância das disposições do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU, inviabilizou a responsabilização pela recomposição do dano ao erário, haja vista a impossibilidade de se apurar quantia que seguramente não excederia o real valor devido. Isso, contudo, não constitui impedimento à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em decorrência da prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

14. Dessa forma, a inobservância dos requisitos exigidos pelo termo de referência integrante do contrato para o preenchimento de postos por trabalhadores terceirizados não pode ser tratada como mera falha formal. Cumpre ressaltar que também deu ensejo à propositura de inúmeras reclamações trabalhistas contra a Anvisa, inclusive com pedido de equiparação salarial, sob alegação de exercício de atribuições de cargo diferente do ocupado pelo empregado.

15. A execução dos contratos encontra-se disciplinada na Lei nº 8.666/1993, cabendo destacar o teor dos artigos abaixo reproduzidos:

“Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

16. Na análise dos argumentos recursais, a Serur frisou que a servidora designada para fiscal do contrato não acompanhou o desempenho das atividades por parte dos terceirizados, tampouco registrou qualquer ocorrência ou propôs a aplicação das penalidades previstas no instrumento contratual. Tal proceder não se encontra em consonância com a conduta exigida nos arts. 66 e 67 da Lei de Licitações.

17. Concordo com a unidade técnica que não merecem prosperar as alegações relacionadas com a complexidade da matéria (dada a vasta legislação administrativa), assim como o despreparo da servidora para o desempenho das atribuições.

18. As circunstâncias que envolvem a prática do ato ilegal e a ocorrência de dolo ou má-fé são consideradas pelo Tribunal na dosimetria da sanção imposta aos responsáveis. Os resultados dos processos administrativos disciplinares instaurados pelo órgão de lotação do servidor podem ser tomados como agravantes ou atenuantes no exame dos atos inquinados, mas não vinculam o julgamento da Corte de Contas no exercício do controle externo de que trata o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

19. No caso da fiscal do contrato, considero adequada a fixação do valor da multa em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Esse montante seguiu a gradação estabelecida no art. 268, inciso II, do Regimento Interno, estando mais próximo do limite mínimo de cinco por cento do que do máximo de cem por cento definido no **caput** do referido dispositivo.

20. Quanto à multa aplicada à Gerente-Geral de Recursos Humanos Lúcia de Fátima Teixeira Masson, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), teve por base outro fundamento legal, ou seja, o art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do aludido Regimento, em razão de terem as suas contas sido julgadas irregulares, por falha no controle da Anvisa que possibilitou a contratação e progressão de classe de terceirizados sem observância dos requisitos previstos no Termo de Referência do Contrato nº 24/2002.

21. Em consonância com o art. 16, inciso III, alínea “b”, da mencionada Lei, as contas serão julgadas irregulares, quando comprovada a ocorrência de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

22. Assim, também entendo que não merecem prosperar as alegações recursais apresentadas por essa gestora acerca do Contrato nº 24/2002, cuja situação não é equiparável à de simples fiscal de contrato, daí ter sido mais alto o valor da multa que lhe foi imposta no presente processo de prestação de contas da Anvisa, referente ao exercício de 2007.

23. Ademais, não se verificaram as alegadas falhas processuais, conforme parecer da Serur, uma vez que o Relator **a quo** consignou, expressamente, a adoção das conclusões da análise e do encaminhamento proposto pela unidade técnica, assim como apresentou os motivos que ampararam a formulação do seu juízo de convicção pela responsabilização da gestora. Nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 69 do Regimento Interno, são partes essenciais das decisões do TCU o relatório do Ministro-Relator, a fundamentação com que analisa as questões de fato e de direito e o

dispositivo com base no qual decide sobre o mérito do processo, o que foi observado na prolação da deliberação recorrida.

24. Assiste, portanto, razão à unidade técnica ao concluir pela negativa de provimento dos recursos interpostos pela fiscal do Contrato nº 24/2002 e pela gestora da área de recursos humanos da Anvisa.

25. Igual desfecho deve ser dado ao recurso impetrado pelo fiscal do Contrato nº 11/2003, em consonância com a análise empreendida pela Serur, já que não traz elementos suficientes que possibilitem concluir de forma contrária ao entendimento que serviu de base para a prolação do acórdão recorrido, não merecendo acolhida as alegações recursais formuladas por Paulo César Guimarães Costa.

26. O Contrato nº 11/2003, celebrado com a Politec Ltda. em 23/4/2003 e sucessivamente prorrogado até 19/10/2008, tinha por objeto o desenvolvimento de vários sistemas, entre eles o Sistema RH-Anvisa, demandado pela Gerência-Geral de Recursos Humanos e abandonado antes de sua conclusão.

27. O fiscal Paulo César Guimarães Costa, no período de maio/2006 até o final do pacto, foi responsabilizado pelo exercício de suas funções em desconformidade com o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, haja vista a prática das seguintes irregularidades:

a) assinatura dos Relatórios Mensais de Acompanhamento Contratual no referido período, atestando a boa e regular prestação dos serviços contratados com a Politec, especialmente no que tange ao desenvolvimento do Sistema RH-Anvisa, que não foi entregue à área demandante de acordo com as especificações do objeto, impedindo a Anvisa de tomar as medidas cabíveis ao caso, tais como suspensão dos repasses financeiros, adoção de providências tendentes a obrigar a empresa a concluir o serviço e aplicação de multa à contratada;

b) omissão ao não relatar aos superiores acerca da constante troca de profissionais da Politec atuando no Sistema RH-Anvisa, fato que prejudicou o bom andamento no desenvolvimento do projeto, principalmente na etapa relacionada a levantamento de requisitos, que contribuiu para que a Anvisa, por intermédio dos responsáveis, não tenha aplicado à empresa as sanções cabíveis ao caso (advertência, multa, ou até mesmo rescisão contratual) pela má prestação dos serviços contratados;

c) recebimento definitivo, conforme Memorando nº 13/2010-GGGAF/ANVISA, do Sistema RH-Anvisa, embora não estivesse de acordo com o solicitado pela área demandante e não tenha sido desenvolvido completamente, o que representou prejuízo ao erário, haja vista a contratação do objeto não ter atingido os fins almejados, de contemplar a área de Recursos Humanos com um sistema para o gerenciamento de pessoal.

28. Os diversos fatores que teriam impactado o resultado frustrado dos serviços, a exemplo de constantes trocas dos profissionais da contratada e falhas na comunicação entre as áreas solicitantes dos sistemas e a área demandada – demora dos solicitantes para testar e homologar as entregas parciais – já foram levados em conta na apreciação dos presentes autos, mas não tiveram o condão de afastar a responsabilização dos envolvidos, que falharam ao deixarem de cumprir, no âmbito de suas respectivas funções ou atribuições, o dever de bem acompanhar e fiscalizar a execução do acordado no instrumento contratual.

29. Por ter atuado na condição de fiscal de contrato, no período de 2006 a 2008, responde pelos atos praticados no decorrer do exercício de 2007, a que se referem os presentes autos de prestação de contas anual. Em consonância com a jurisprudência do TCU, o fiscal tem o dever de acompanhar o cumprimento do que foi contratado e propor à autoridade competente a adoção de providências corretivas das falhas detectadas, sob pena de avocar para si a responsabilidade por eventuais danos sofridos pela Administração Pública (Acórdãos nºs. 442/2005-TCU-Plenário, 859/2006-TCU-Plenário e 692/2007-TCU-Plenário).

30. Concorro com a Serur que os argumentos circunstanciais e desprovidos de documentação comprobatória apresentados pelo recorrente não permitem afastar a reprovabilidade de sua conduta, especialmente com relação aos atestes à prestação satisfatória dos serviços, muito embora os produtos

entregues pela contratada não funcionassem a contento, segundo informações oriundas da Auditoria Interna da Anvisa e da área de Recursos Humanos. Não é demais ressaltar que a produção de provas constitui ônus do recorrente (como gestor público), que, na qualidade de fiscal de contrato, devia ter anotado, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a fiel execução do ajuste, em atenção ao disposto no art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

31. Assim, acompanho os pareceres emitidos nos autos no sentido de negar provimento aos recursos interpostos por Lúcia de Fátima Teixeira Masson (Gerente-Geral de Recursos Humanos), Maristela de Figueiredo (fiscal de contrato) e Paulo César Guimarães Costa (fiscal de contrato), dando-se acolhimento somente aos opostos por Maria das Graças Sousa Guimarães e Ricardo Gamarski, que já não ocupavam a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação no exercício de 2007, tornando, em decorrência, insubsistentes os itens 9.6 e 9.7 do Acórdão nº 3.102/2011-TCU-1ª Câmara.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de março de 2013.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator