GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 033.094/2023-3 [Apenso: TC 011.315/2026-1].
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Órgão/Entidade/Unidade: Hospital Universitário Gaffree e Guinle da Unirio – EBSERH.
Recorrente: Fernando Raphael de Almeida Ferry (892.425.057-49).
Representação legal: Renata Porto da Luz (096.691/OAB-RJ), representando Fernando Raphael de Almeida Ferry.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL. INDÍCIOS DE FRAUDE COM CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE FACHADA. SUPERFATURAMENTO. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UMA GESTORA E DOS SÓCIOS. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS DO OUTRO GESTOR E DA EMPRESA CONTRATADA. CONTAS IRREGULARES DOS GESTORES E DA EMPRESA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA A UM GESTOR E À EMPRESA. APLICAÇÃO DE MULTA À GESTORA. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DOS SÓCIOS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. INSUFICIÊNCIA DOS ARGUMENTOS PARA ALTERAR O JULGADO. NÃO PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade especializada responsável pela análise da demanda (peça 224), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 225) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 227):

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Fernando Raphael de Almeida Ferry, ex-Superintendente do Hospital Universitário Gaffree e Guinle da Unirio - HUGG, no período de 3/5/2016 a 18/5/2020 (peça 200), contra o Acórdão 1.717/2026-TCU-1ª Câmara (peça 182, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).
>
> 2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
>
> > '9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Farly Souza da Silva e Conceição de Maria Ferreira Bonavita, para excluí-los da relação processual;
> >
> > 9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Silvana Coccheto Fernandes Quadra, para afastar sua responsabilidade pelo débito apurado;
> >
> > 9.3. julgar irregulares as contas de Silvana Coccheto Fernandes Quadra, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Fernando Raphael de Almeida Ferry e pela empresa de Sá Serviços Ltda;

9.5. julgar irregulares as contas de Fernando Raphael de Almeida Ferry e da empresa de Sá Serviços Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, alíneas 'b' e 'c', 19, *caput*, e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-los, em regime de solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data	Valor Histórico (R$)
11/9/2019	83.830,59
11/10/2019	140.929,77
11/11/2019	144.058,30
6/12/2019	146.531,03
16/1/2020	52.122,29
27/1/2020	94.710,30
21/2/2020	136.834,51

9.6. aplicar a Fernando Raphael de Almeida Ferry e à empresa de Sá Serviços Ltda. a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações; e

9.8. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3°, da Lei 8.443/1992, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro, para as providências que entenderem cabíveis, e à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.'

HISTÓRICO

3. A presente tomada de contas especial decorre de desdobramento determinado pelo Acórdão 8.077/2023-TCU-1ª Câmara, o qual converteu processo originário de representação (TC 000.037/2020-6) formulada pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Diante da multiplicidade de apontamentos trazidos pela auditoria interna daquela empresa estatal, o processo foi desmembrado para que este feito tratasse, com exclusividade, dos indícios de irregularidade na contratação por dispensa emergencial da pessoa jurídica de Sá Serviços Ltda. (Contrato 2/2020), voltada à manutenção predial nas dependências do Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG), que é vinculado à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

4. A necessidade do ajuste emergencial surgiu a partir do rompimento unilateral da avença até então mantida com a prestadora Brasil Casa e Construções Ltda., motivada por infrações contratuais e pendências de encargos trabalhistas. Com vistas a evitar o desfalque nas intervenções conservativas da unidade de saúde, a empresa de Sá iniciou a prestação de serviços em meados de agosto de 2019, mas a formalização do termo contratual ocorreu apenas no início de 2020, conferindo efeitos retroativos ao ajuste.

5. As apurações a cargo da unidade técnica (AudTCE) apontaram a ocorrência de dano patrimonial quantificado no montante histórico de R$ 799.016,79. Esse prejuízo resultou de pagamentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

reputados com sobrepreço e sem o devido amparo em memórias de cálculo, além da ausência de parecer do órgão de consultoria jurídica, de pesquisa mercadológica idônea e de boletins formais de medição. Somaram-se a isso elementos sugestivos de fraude societária, indicando que a pessoa jurídica contratada funcionava de forma simulada, com a inserção de sócios aparentes de baixa renda que não dispunham de lastro para o capital declarado, ocultando o real operador da sociedade.

6. A quantificação do débito foi fixada por estimativa, mediante confronto entre os dispêndios efetuados à contratada e os valores definidos no certame licitatório posterior adjudicado à empresa IC Supply Engenharia Ltda.

7. Em cumprimento à deliberação que determinou a instauração da TCE e às instruções de saneamento, foram citados os seguintes responsáveis:

a) Fernando Raphael de Almeida Ferry, ex-Superintendente do HUGG, por ter ratificado a dispensa desprovida de formalidades essenciais, dispensado o controle jurídico prévio e autorizado as ordens de pagamento sem atestes adequados;

b) Silvana Coccheto Fernandes Quadra, então titular da unidade de logística do nosocômio, pela confecção do termo referencial e estudos com dimensionamento excessivo e orçamentação falha;

c) de Sá Serviços Ltda., beneficiária direta das transferências financeiras superfaturadas em certame direcionado;

d) Conceição de Maria Ferreira Bonavita e Farly Souza da Silva, na qualidade de integrantes formais do quadro societário da pessoa jurídica à época dos fatos.

8. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 1.717/2026-TCU-1ª Câmara (peça 182, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). No que interessa à presente análise, julgou irregulares as contas de Fernando Raphael de Almeida Ferry e da empresa de Sá Serviços Ltda., com fulcro no art. 16, III, ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/92, condenou-os em valores de débito totalizando o montante histórico apurado de R$ 799.016,79 e aplicou-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 200.000,00.

9. Inconformado, Fernando Raphael de Almeida Ferry interpôs o recurso de reconsideração que será analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 202 e do despacho de peça 204 do Ministro Relator Bruno Dantas.

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação

12. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) nulidade processual por falta de enfrentamento de argumentos defensivos;

b) excludentes de irregularidade: legalidade da contratação emergencial e inocorrência de dano ao erário;

c) excludente de culpabilidade: inexigibilidade de conduta diversa.

Nulidade processual por falta de enfrentamento de argumentos defensivos

Argumentos (peça 200)

13. O recorrente apresenta preliminar de nulidade baseada no art. 489, §1º, IV, do Código de Processo Civil (p. 26-27).

14. Alega que a decisão condenatória não enfrentou argumentos centrais capazes de infirmar a conclusão do julgador.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

15. Aponta que o TCU foi omisso ao não analisar: (i) o Ofício Circular da Ebserh que provava falhas sistêmicas na rede; (ii) a existência de valores retidos e não pagos à empresa; (iii) a cronologia que prova a adoção simultânea de licitação regular; e (iv) a ausência de provas de vantagem pessoal ou conluio.

16. Requer o reconhecimento da nulidade processual ou o exame dos referidos argumentos.

Análise

17. A preliminar arguida não merece acolhimento. Em face do efeito devolutivo pleno inerente ao recurso de reconsideração (art. 32, inciso I, e art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c art. 1.013, § 1º, do CPC), toda a matéria controvertida é reapreciada pelo Tribunal, suprindo-se eventuais deficiências de fundamentação ou alegadas omissões da decisão recorrida sem a necessidade de anulação do acórdão.

18. Não obstante, verifica-se que o Acórdão 1.717/2026-TCU-1ª Câmara atendeu estritamente ao dever constitucional de motivação. As questões atinentes à conjuntura da Ebserh (peça 184, p. 18-19), à impossibilidade de compensação antecipada de haveres ilíquidos (peça 184, p. 41-42), à cronologia da licitação regular (peça 183, p. 3 e peça 184, p. 10-11) e à responsabilidade subjetiva do gestor (peça 183, p. 3 e peça 184, p. 16-17) foram devidamente examinadas no relatório e no voto condutores.

19. A propósito, a deliberação tratou das situações de vários responsáveis, porém, quanto ao ex-Superintendente do HUGG ora recorrente, não divergiu da proposta da unidade técnica (peças 178-180), que integra as razões de decidir do Tribunal juntamente com o Voto condutor da decisão recorrida (peça 183, p. 2-4). Por sua vez, o Relatório que fundamentou a decisão recorrida (peça 184, p. 7-20) realizou análise pormenorizada das alegações sobre as quais o recorrente sustenta que o Tribunal teria se omitido.

20. Portanto, a leitura isolada das considerações do Voto condutor (peça 183, p. 2-4) não fornece a amplitude de análise das teses levantadas por Fernando Raphael de Almeida Ferry em suas alegações de defesa, a qual deve ser aferida do conjunto entre Relatório e Voto condutor da deliberação recorrida.

21. De toda forma, sem prejuízo da demonstração de que não ocorreu omissão de análise e fundamentação, ressalta-se que cabe à parte comprovar a alegada omissão e os prejuízos que dela resultaram para a defesa, visto que não há nulidade processual relativa sem a comprovação do prejuízo à defesa. Ademais, uma eventual omissão de fundamentação poderia ter sido objeto de embargos de declaração nos termos do art. 32, II, e 34, da Lei 8.443/92 c/c artigos 277, III, e 287 do Regimento Interno, o que, todavia, não ocorreu.

22. Desse modo, não se pode acolher a alegação e o pedido do recorrente, sendo que o mero inconformismo com a valoração probatória adotada pela Corte não configura negativa de prestação jurisdicional, razão pela qual se propõe a rejeição da preliminar suscitada.

Excludentes de irregularidade: legalidade da contratação emergencial e inocorrência de dano ao erário

Argumentos (peça 200)

23. O recorrente argumenta que a contratação emergencial foi um instrumento legítimo, amparado no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, para evitar a paralisação de serviços essenciais após a rescisão unilateral com a empresa anterior (Brasil Casa), que descumpria obrigações trabalhistas.

24. Ele apresenta cronologia dos fatos para afastar a tese de fraude: a rescisão ocorreu em 06/08/2019; as cotações foram pedidas em 07 e 08/08/2019; a empresa de Sá iniciou os serviços em 14/08/2019; e, paralelamente, em 22/08/2019, foi deflagrada a licitação regular, que só foi concluída 11 meses depois, quando ele nem era mais o gestor (p. 11-13).

25. Justifica que a dispensa do parecer jurídico não foi um desprezo à legalidade, mas uma decisão excepcional motivada por impossibilidade institucional. O recorrente explica que a Procuradoria da Unirio levava de três a seis meses para emitir pareceres e que o setor jurídico da Ebserh se recusava

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

a atuar porque o hospital ainda não estava sob gestão plena (o que só ocorreu em janeiro de 2020).

26. Argumenta, com base em doutrina e jurisprudência do TCU, que o parecer jurídico é opinativo e não vinculante, e que sua ausência em casos de extrema urgência é uma falha formal sanável (p. 13-16).

27. O recorrente rebate a acusação de superfaturamento por quantidade. Ele explica que o aumento para 44 funcionários foi justificado tecnicamente no Termo de Referência.

28. Alega que o prédio do hospital tem 90 anos, é tombado pelo Patrimônio Histórico e exigia manutenção intensiva. Além disso, o hospital passava por uma expansão assistencial, com os repasses do SUS saltando de cerca de R$ 12 milhões para R$ 48 milhões, o que aumentou drasticamente a demanda estrutural, tornando inadequada a comparação com contratos anteriores defasados (p. 8-10).

29. Enfatiza que os serviços foram efetivamente prestados, o que descaracteriza a tese de fraude estrutural ou contrato. O recorrente aponta que auditorias internas do próprio hospital (Processo 23819.001975/2020-98) concluíram que a documentação exigida foi entregue e que não houve apontamentos de irregularidades na execução. Argumenta que, se o serviço foi prestado, a remuneração é devida (art. 59 da Lei 8.666/93), não havendo dano material ao erário (p. 16-18 e 20-21).

30. O recorrente ataca a metodologia do TCU para calcular o débito. Ele afirma que o cálculo foi feito por estimativa comparativa, sem equalização técnica de escopo, quantitativos e condições reais. Citando o Acórdão 739/2015-Plenário, Relator Ministro Vital do Rego, defende que o TCU deveria analisar o preço global e não pinçar itens isolados da planilha (p. 21-24).

31. Para provar a inexistência de sobrepreço anexa tabela comparativa (p. 24) demonstrando que o valor mensal pago à de Sá estava dentro da média praticada por outros Hospitais Federais e órgãos públicos.

32. O recorrente destaca que a própria Administração reteve pagamentos devidos à empresa de Sá no valor de R$ 812.807,41, referentes a serviços prestados entre fevereiro e junho de 2020. Ele argumenta que isso fragiliza a tese de conluio e requer, subsidiariamente, que o TCU aplique o instituto da compensação (art. 368 do Código Civil), abatendo eventual débito dos créditos que a empresa tem a receber, evitando o enriquecimento ilícito do Estado (p. 16, 17, 25, 36 e 38).

33. Requer seja afastada a irregularidade verificada pela decisão recorrida.

Análise

34. Os argumentos apresentados pelo recorrente não merecem prosperar, devendo ser mantida a convicção pela ocorrência das irregularidades e a higidez do débito apurado no Acórdão 1.717/2026-TCU-1ª Câmara (peça 182, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

35. Quanto à alegação de que a dispensa emergencial (art. 24, IV, da Lei 8.666/1993) decorreu exclusivamente da conduta da prestadora anterior (Brasil Casa), tem-se que a situação de pretenso colapso foi alimentada pela inércia e pela ausência de planejamento da própria gestão.

36. Conforme jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.055/2013-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.486/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler), a Administração não pode invocar emergência fabricada por sua própria omissão para afastar o dever de licitar. Ademais, a fiscalização deficiente sobre os haveres trabalhistas e fiscais da empresa antecessora cabia ao próprio ente público, não servindo a notificação do MPT como salvo-conduto para a contratação direta temerária e destituída de formalidades essenciais.

37. Quanto à cronologia, os autos demonstram que os serviços foram executados a partir de agosto de 2019 sem cobertura contratual prévia, formalizando-se o Termo de Contrato 2/2020 apenas em 10/1/2020, com vigência retroativa irregular. Constatou-se, ainda, a contratação de sociedade empresária recém-constituída, sem histórico operacional compatível, com interposição fraudulenta de sócios sem capacidade financeira declarada, encobrindo o efetivo administrador de fato com quem a unidade hospitalar já mantinha tratativas prévias à rescisão do ajuste anterior (peça 184,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

p. 36).

38. No que tange à supressão do parecer jurídico, tal ato não se traduz em mera falha formal sanável. A exigência contida no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 constitui controle prévio obrigatório, especialmente em ajustes emergenciais que dispensam a concorrência ampla.

39. O recorrente, na condição de dirigente máximo, expediu despacho formal determinando expressamente o não envio dos autos à assessoria jurídica (peça 184, p. 15, item 95). Essa deliberação consciente expurgou os mecanismos de controle institucional e atraiu para si a responsabilidade direta pelos desvios subsequentes. Justificativas de mora de outros órgãos da universidade não autorizam o gestor a descumprir preceito legal vinculante.

40. Sobre o superfaturamento de quantidade e a justificativa de preservação do prédio centenário e ampliação dos repasses do SUS, verificou-se que o hospital sempre operou seus serviços continuados de manutenção predial com cerca de 30 colaboradores (como no Contrato 4/2017 e aditivos). A fixação de 44 postos no contrato emergencial gerou nítida ociosidade. A prova cabal desse excesso é que, no posterior processo de reconhecimento de dívida (e no Pregão 1024/2020 adjudicado à IC Supply), a própria Administração do HUGG — em acordo com a empresa de Sá — reduziu o contingente para 29 colaboradores com o objetivo confesso de evitar a ociosidade e gerar maior economia, sem qualquer comprometimento aos serviços essenciais (peça 184, p. 10, item 59 e p. 33-34, item 239).

41. Acerca do argumento de que os serviços foram prestados e de que pareceres internos da Ebserh atestaram a entrega da documentação, tem-se que o dever de pagar pelo serviço prestado não chancela a remuneração com superfaturamento.

42. Não se imputou dano por inexecução integral, mas sim pela cobrança de valores substancialmente superiores aos preços de mercado em quantitativos superdimensionados. Ademais, os pagamentos foram autorizados sem boletins de medição adequados. Por outro lado, conclusões de auditorias e pareceres internos não vinculam o TCU, cuja competência constitucional e legal (arts. 70 e 71 da CF/88 e Lei 8.443/1992) para a fiscalização financeira e apuração do dano é autônoma e independente.

43. No que concerne à metodologia de cálculo, a apuração do débito observou os ditames do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU. Diante da ausência de memória de cálculo e de composições de custos unitários fidedignas no processo de contratação emergencial, revelou-se legítima a adoção como paradigma do valor homologado no certame licitatório subsequente (Pregão 1024/2020, Contrato 15/2020), adjudicado à empresa IC Supply para o mesmo escopo predial.

44. O comparativo evidenciou que o custo médio mensal por posto exigido pela recorrente (R$ 7.286,58) superou substancialmente o preço licitado posterior (R$ 6.199,24), impulsionado por alíquotas injustificadas de BDI (10,39% ante 8,99%) e encargos tributários superdimensionados (13,30% ante 4,55%), demonstrando a materialidade do superfaturamento (peça 183, p. 2).

45. Ademais, é inadequada ao presente caso a invocação do entendimento adotado no Acórdão 739/2015-Plenário, Relator Ministro Vital do Rego. Nesse sentido, o referido precedente estabelece que a aferição de sobrepreço deve contemplar a visão do preço global do ajuste e não pinçar itens de custos isolados de forma descontextualizada. Ocorre que o cálculo adotado pelo TCU operou precisamente sobre o valor mensal global efetivamente desembolsado pela Administração a título de contraprestação pelos serviços executados, confrontando-o com o custo global de referência obtido em certame licitatório para idêntica finalidade (peça 184, itens 267-269, p. 38).

46. A tabela comparativa apresentada pela defesa na peça recursal (p. 24) não se presta a elidir o superfaturamento. Trata-se de compilação genérica que desconsidera as peculiaridades de dimensionamento, encargos e condições locais de execução que foram efetivamente balizadas no próprio HUGG pela contratação licitada regular que sucedeu o ajuste emergencial (Contrato 15/2020).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

47. De outra parte, a existência da pesquisa de preços prévia com apenas três empresas colhida por e-mail violou o art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência sumulada desta Corte, porquanto desprovida de critérios técnicos e balizas de contratações públicas similares (Acórdão 819/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) (peça 184, p. 11, item 65).

48. Por fim, quanto ao pleito de compensação financeira com esteio no art. 368 do Código Civil referente a créditos retidos de R$ 812.807,41 de parcelas de 2020 (período pós-contratual/reconhecimento de dívida), o débito apurado e imputado nos autos é restrito aos pagamentos superfaturados realizados entre agosto de 2019 e janeiro de 2020 (referentes ao Contrato 2/2020). As retenções e glosas efetuadas pela Ebserh no valor citado referem-se à prestação posterior (fevereiro a junho de 2020), no bojo de processos administrativos em que se apuravam exatamente falhas e irregularidades contratuais.

49. Consoante entendimento deste Tribunal (Acórdão 2.218/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia), eventual compensação entre débitos decorrentes de condenação em TCE e créditos do contratado somente tem lugar após o julgamento de mérito e a consolidação do título executivo, na fase de liquidação/execução do julgado, exigindo-se a liquidação e a comprovação documental idônea da higidez do crédito perante o órgão executor, o que não desconstitui a irregularidade das contas nem o dever de ressarcir o erário.

50. Diante desses elementos, confirmam-se a irregularidade da contratação direta e a higidez do montante de débito fixado na decisão condenatória, cabendo rejeitar os argumentos recursais.

Excludente de culpabilidade: inexigibilidade de conduta diversa

Argumentos (peça 200)

51. O recorrente invoca o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exigindo que o TCU considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Afirma que o julgamento sofre de distorção retrospectiva (julgar o passado com a visão do presente) e que ele operava sob risco iminente de colapso assistencial, com falta de pessoal, transição de sistemas (SEI) e ameaça de paralisação de UTIs e centros cirúrgicos (p. 7, 8, 13, 36 e 37).

52. Defende que sua responsabilização viola o art. 28 da LINDB e o art. 12, §3º, do Decreto 9.830/2019, pois não houve dolo, má-fé, locupletamento ou erro grosseiro. Ele argumenta que agiu em estado de necessidade administrativa e que o mero nexo de causalidade entre o ato e o dano não é suficiente para a condenação pessoal. Afirma que eventuais falhas foram meramente formais e que sempre agiu com lealdade à instituição (p. 27-30).

53. Argumenta que a acusação exige do Superintendente uma atuação de revisor técnico-contábil minucioso, o que é incompatível com sua função estratégica. O recorrente afirma que não lhe cabia refazer planilhas, recalcular insalubridade ou detectar erros aritméticos que nem os setores técnicos perceberam na época (p. 22).

54. O recorrente invoca o princípio da coerência e integridade da jurisprudência (art. 926 do CPC), citando o Acórdão 1.476/2024-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira. Ele aponta que, em um caso idêntico no Hospital Universitário Júlio Müller, o TCU afastou o erro grosseiro e excluiu a multa do gestor devido às dificuldades estruturais da época. Pede que o mesmo raciocínio seja aplicado para absolvê-lo (p. 27-29).

55. Apresenta o que considera sua prova mais robusta: o Ofício Circular SEI 2/2020/SL/CAD/DAI/EBSERH. Este documento oficial, enviado a 41 hospitais da rede, comprova, a seu ver, que as falhas apontadas no HUGG (falta de planejamento, pesquisa de preços deficiente, ausência de planilhas, falhas na fiscalização) eram problemas sistêmicos e generalizados em toda a rede Ebserh em 2019. O recorrente alega tratamento desproporcional, pois apenas ele foi punido e demitido, enquanto a própria Ebserh reconhecia que o problema era de governança institucional nacional, e não uma fraude isolada ou dolo individual (p. 31-35).

56. Requer provimento integral do recurso de reconsideração para julgar as contas regulares, afastando o erro grosseiro. Subsidiariamente, julgamento pela regularidade com ressalvas ou a aplicação de atenuantes legais (art. 22, §2º da LINDB) para redução do débito e da multa (p. 37-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

38).

Análise

57. Os argumentos trazidos pelo recorrente não merecem prosperar, restando confirmada a sua responsabilidade pelas irregularidades e pelo débito imputado pelo acórdão recorrido.

58. A tese recursal de que a situação emergencial justificaria o afastamento das formalidades legais não subsiste. Restou demonstrado nos autos que a premência na manutenção predial resultou da inércia da administração em planejar e deflagrar tempestivamente o procedimento licitatório regular, configurando hipótese de emergência fabricada. Consoante jurisprudência pacífica deste Tribunal (Acórdãos 2.055/2013-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.486/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler), a desídia administrativa na condução de serviços contínuos e previsíveis afasta a legitimidade da dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 (peça 183, p. 2; e peça 184, itens 36-39, p. 7-8).

59. Dificuldades devem ser ponderadas junto aos órgãos concedentes e fiscalizadores, mas não servem de justificativa para uma contratação emergencial temerária que resultou em sobrepreço e superfaturamento constatáveis inclusive em face da contratação seguinte realizada pelo HUGG para o mesmo objeto.

60. Nesse contexto, sobressai a responsabilidade do recorrente, então superintendente e ordenador de despesas, por ter autorizado a contratação e os pagamentos, além de dispensar análise jurídica do processo, o que já é suficiente para a responsabilização no âmbito do TCU em razão de conduta praticada mediante culpa grave ou erro grosseiro, com grave inobservância do dever de cuidado pelo gestor.

61. A função de dirigente máximo impõe o dever indeclinável de adotar providências mínimas de planejamento e supervisão. Fatores como rotatividade de pessoal e implantação do sistema SEI constituem eventos ordinários da gestão pública, não servindo de salvo-conduto para a prática de despesas sem suporte documental e com supressão de controles essenciais (Acórdãos 2.486/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge e 1.193/2020-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes).

62. Ademais, a aplicação do art. 22 da LINDB pressupõe a demonstração de providências efetivas adotadas pelo gestor para conter ou superar os obstáculos funcionais. No caso concreto, o responsável não adotou medidas institucionais corretivas; ao revés, praticou atos decisórios de despesa desprovidos de suporte contratual válido, sem parecer jurídico, sem memórias de cálculo analíticas e sem boletins formais de medição (peça 184, p. 13).

63. Sem prejuízo da caracterização de culpa grave ou erro grosseiro, cumpre anotar que o voto condutor destacou a atuação deliberada do responsável na supressão dos controles de legalidade (peça 183, p. 2). Nada obstante, reitera-se que para a responsabilização perante o TCU é suficiente a configuração de erro grosseiro - consubstanciada na manifesta desídia ou no afastamento inescusável do padrão médio de conduta -, o que fundamenta validamente a condenação em débito e a aplicação de penalidade, prescindindo de discussões a respeito de dolo específico.

64. A conduta do recorrente enquadra-se com precisão no conceito de erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB e no art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019. Ao determinar formalmente, mediante despacho expresso, a supressão da análise jurídica prévia obrigatória (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993), o dirigente máximo afastou voluntariamente controle de legalidade essencial e assumiu o risco da produção do resultado lesivo.

65. Relembre-se que, para fins de condenação em débito perante o TCU, a responsabilidade é de natureza subjetiva, prescindindo da demonstração de enriquecimento ilícito ou de dolo específico nos moldes exigidos pela Lei de Improbidade Administrativa, bastando a presença de conduta comissiva ou omissiva culposa (grave) e o nexo de causalidade com o prejuízo ao erário.

66. Quanto à alegação de que não lhe competia atuar como revisor técnico minucioso de planilhas, o Tribunal não exigiu do dirigente tarefas meramente operacionais de recálculo individualizado de planilhas de terceiros. O que se sancionou foi a omissão quanto ao cumprimento de deveres

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

primários da gestão e dos dispositivos legais que regem a dispensa por emergência.

67. Ao dispensar o parecer jurídico prévio, autorizar pesquisa de preços restrita a três orçamentos obtidos precariamente por e-mail da sua própria Secretaria e homologar pagamentos expressivos sem boletins de medição e sem planilhas de composição de custos, o dirigente máximo atraiu para si a responsabilidade direta pelos graves vícios cometidos.

68. Quanto ao precedente do Acórdão 1.476/2024-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira, não há identidade fática que autorize sua aplicação. No caso concreto do HUGG, não se tratou de falhas formais na condução ordinária de um pregão público regular, mas sim de uma contratação direta emergencial fraudulenta, marcada pela atuação simulada de empresa de fachada, cujos sócios eram pessoas de baixíssima renda sem capacidade patrimonial (porteiro e instrutora de autoescola), ocultando sócio com quem membros da administração mantinham tratativas informais (peça 183, p. 1-2; peça 184, itens 251-253, p. 35-36).

69. A dispensa deliberada do exame da assessoria jurídica e a aceitação de preços substancialmente superiores aos padrões de mercado anteriores e posteriores caracterizam afastamento do padrão de conduta esperado do administrador médio, configurando erro grosseiro e impedindo o aproveitamento do precedente invocado.

70. Quanto ao Ofício Circular SEI 2/2020/EBSERH e alegada falha sistêmica da rede, conforme jurisprudência desta Corte (Acórdão 592/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz), a existência de falhas administrativas disseminadas em âmbito institucional ou a carência geral de pessoal qualificado não eximem a alta gestão da obrigação objetiva de cumprir normas cogentes e de salvaguardar o patrimônio público sob sua responsabilidade.

71. Ademais, as apurações contra o recorrente no âmbito deste processo derivaram de elementos fáticos concretos e singularmente graves: ausência de medições, sobrepreço acentuado, contingente inflado de mão de obra e burla intencional ao controle de legalidade por ordem expressa do titular do órgão.

72. Caracterizado o erro grosseiro na conduta comissiva que dispensou os mecanismos de controle e viabilizou a contratação antieconômica, inexiste respaldo fático ou jurídico para o acolhimento de inexigibilidade de conduta diversa.

73. Portanto, não cabem o julgamento pela regularidade com ressalva nem a atenuação da pena com fulcro no art. 22, § 2º, da LINDB, devendo ser mantida integralmente a condenação em débito e a multa individual aplicada ao ex-Superintendente do HUGG.

CONCLUSÃO

74. Do exame, conclui-se pelo não provimento do recurso, tendo em vista:

a) a improcedência da preliminar de nulidade por suposta omissão de análise e deficiência de fundamentação (art. 489, § 1º, IV, do CPC), ante a amplitude do efeito devolutivo do recurso de reconsideração (art. 32, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 1.013 do CPC) e a adequada motivação das premissas fáticas e jurídicas acolhidas no conjunto do Relatório e do Voto condutor que fundamentaram a decisão recorrida;

b) a caracterização da irregularidade material e a higidez do débito apurado, visto que a dispensa emergencial desprovida de planejamento decorreu de emergência fabricada pela própria Administração, resultando na contratação de sociedade desprovida de parecer jurídico, planilhas analíticas de custo e boletins de medição, com quadro societário simulado, quantitativo sobredimensionado de postos e sobrepreço evidenciado no comparativo com a contratação regular subsequente;

c) a inaplicabilidade da excludente de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa fundada nos arts. 22 e 28 da LINDB, haja vista que a atuação do gestor não decorreu de mera imperfeição formal, mas de deliberação expressa que suprimiu instâncias essenciais de controle prévio da despesa pública, assumindo o risco voluntário do resultado lesivo e afastando-se substancialmente do padrão esperado do administrador médio, o que atrai a responsabilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

pessoal pela recomposição do dano e pelas sanções impostas, sendo prescindível a comprovação de dolo em sentido estrito, visto que para a responsabilização no TCU basta a caracterização da irregularidade e da conduta do responsável praticada mediante culpa grave ou erro grosseiro; e

d) a inviabilidade da aplicação de compensação financeira pretendida (art. 368 do Código Civil) nesta fase de conhecimento, porquanto restrita a créditos pretensamente devidos em período posterior ao do débito apurado, cabendo eventual cotejo probatório exclusivamente na fase de cobrança executiva do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

75. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro, à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e aos demais interessados, informando-lhes que o teor integral do acórdão, incluindo o relatório e o voto, poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293574.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Fernando Raphael de Almeida Ferry, ex-Superintendente do Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG), contra o Acórdão 1.717/2026-TCU-Primeira Câmara, por meio qual esta Corte julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito solidário e aplicando-lhe multa, em razão de irregularidades na contratação emergencial da empresa De Sá Serviços Ltda. (Contrato 2/2020).

2. A presente tomada de contas especial decorre de desdobramento determinado pelo Acórdão 8.077/2023-TCU-Primeira Câmara, que converteu processo de Representação da Ebserh para apurar indícios de irregularidade na referida contratação, voltada à manutenção predial. A necessidade do ajuste emergencial surgiu da rescisão unilateral do contrato com a prestadora anterior, motivada por infrações contratuais. A empresa De Sá iniciou os serviços em agosto de 2019, mas o termo contratual foi formalizado apenas em 2020, com efeitos retroativos.

3. As apurações da unidade especializada apontaram dano ao erário de R$ 799.016,79, decorrente de pagamentos com sobrepreço, ausência de memórias de cálculo, falta de parecer jurídico, pesquisa de mercado inidônea e ausência de boletins de medição. Somaram-se a isso indícios de fraude societária, com a indicação de que a contratada funcionava de forma simulada, mediante interposição de sócios sem capacidade financeira. O acórdão recorrido condenou o recorrente e a empresa, solidariamente, ao pagamento do débito e aplicou-lhes multas individuais de R$ 200.000,00.

4. Em sede recursal, o ex-Superintendente suscita, em síntese: nulidade processual por omissão; legalidade da contratação emergencial; inexistência de dano; e inexigibilidade de conduta diversa, à luz dos arts. 22 e 28 da Lindb. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e o Ministério Público de Contas opinam pelo conhecimento e não provimento do recurso.

5. Feito o breve resumo, passo a decidir.

6. De início, ratifico o juízo de admissibilidade (peças 202 e 204), conhecendo-se do recurso, porquanto satisfeitos os requisitos de que tratam os arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

7. Quanto ao mérito, acompanho as conclusões e os encaminhamentos da unidade instrutora, cujos fundamentos, reproduzidos no relatório precedente, foram endossados pelo representante do *Parquet* de contas, incorporando-os às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

8. Quanto à preliminar de nulidade, não assiste razão ao recorrente. O efeito devolutivo amplo do recurso de reconsideração permite a reapreciação integral da matéria, suprindo, se fosse o caso, eventuais omissões da decisão recorrida, o que não resultaria em anulação da decisão.

9. Ademais, o acórdão combatido, em conjunto com o relatório e o voto que o fundamentam, enfrentou as teses defensivas, não havendo que se falar em negativa de prestação jurisdicional ou prejuízo à defesa. O inconformismo do responsável com a valoração das provas não configura omissão, tampouco falha motivadora de nulidade.

10. Superado tal argumento, observa-se que a tese de emergência legítima não se mostra suficiente para acolher as falhas havidas no processo de contratação e execução contratual sob escrutínio. Restou demonstrado nos autos que a premência na manutenção predial resultou da inércia e da ausência de planejamento da própria gestão, configurando hipótese de emergência fabricada.

11. Sob tal circunstância, a jurisprudência desta Corte é remansosa no sentido de que a desídia administrativa não autoriza a dispensa de licitação, tampouco serve de salvo-conduto para a supressão de controles essenciais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293581.

12. A cronologia dos fatos evidencia que os serviços foram executados a partir de agosto de 2019 sem cobertura contratual prévia, formalizando-se o Termo de Contrato 2/2020 apenas em 10/1/2020, com vigência retroativa irregular. Constatou-se, ainda, a contratação de sociedade recém-constituída, sem histórico operacional compatível, com interposição fraudulenta de sócios desprovidos de capacidade financeira, encobrindo o efetivo administrador de fato com quem a unidade hospitalar já mantinha tratativas prévias à rescisão do ajuste anterior.

13. Quanto à tentativa de eximir sua responsabilidade pelo dano, sob o argumento de que não lhe caberia a revisão técnica minuciosa de planilhas ou custos, tal tese não encontra amparo na ordem jurídica. A responsabilidade do superintendente, na qualidade de ordenador de despesas, não se confunde com a de um revisor operacional, mas é inafastável no que tange ao dever de zelar pela legalidade e pela economicidade dos atos que autoriza.

14. Portanto, a conduta do recorrente não constitui mera falha formal, mas ato deliberado que expurgou o controle de legalidade. Tal decisão, somada à homologação de pagamentos sem medição e à contratação de empresa sem capacidade operacional, configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb. As dificuldades estruturais alegadas, como a rotatividade de pessoal, são eventos ordinários da gestão e não eximem o dirigente de cumprir normas cogentes.

15. Ademais, o superfaturamento restou adequadamente evidenciado pelo comparativo com o certame licitatório subsequente, realizado para o mesmo objeto. A adoção desse paradigma, na ausência de memórias de cálculo fidedignas no contrato emergencial, é medida legítima e alinhada ao art. 210, § 1º, inc. II, do Regimento Interno do TCU. A alegação de que o serviço foi prestado não elide o dano, pois a remuneração deve ser compatível com os preços de mercado e com a real necessidade da Administração, o que não ocorreu no caso, pois demonstrou-se que tanto ocorreu ociosidade de postos de trabalho quanto o pagamento a valores superiores aos de mercado.

16. Por fim, quanto ao pleito de compensação financeira, verifica-se que o débito imputado nos autos é restrito aos pagamentos superfaturados realizados entre agosto de 2019 e janeiro de 2020, ao passo que as retenções e glosas efetuadas pela Ebserh referem-se à prestação posterior (fevereiro a junho de 2020), o que mantém hígida a decisão recorrida. Eventual abatimento de créditos da empresa contratada deve ser discutido na fase de liquidação e execução do julgado, mediante comprovação documental idônea, não tendo o condão de desconstituir a irregularidade das contas ou o dever de ressarcimento, conforme jurisprudência desta Casa (Acórdão 2.218/2023-TCU-Plenário).

17. Em suma, o recorrente não trouxe elementos capazes de afastar a responsabilidade pessoal pela gestão temerária e pelo dano ao erário. A atuação do gestor afastou-se do padrão esperado do administrador médio, caracterizando erro grosseiro que justifica a manutenção da condenação.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de novembro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293581.

ACÓRDÃO Nº 5843/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 033.094/2023-3.
1.1. Apenso: 011.315/2026-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Fernando Raphael de Almeida Ferry (892.425.057-49); Silvana Coccheto Fernandes Quadra (075.436.607-33); De Sá Serviços Ltda. (07.028.841/0001-56).
3.2. Recorrente: Fernando Raphael de Almeida Ferry (892.425.057-49).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Hospital Universitário Gaffree e Guinle da Unirio - EBSERH.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Hugo Thiengo Kreischer (181.860/OAB-RJ), representando Farly Souza da Silva; Renata Porto da Luz (096.691/OAB-RJ), representando Fernando Raphael de Almeida Ferry; Hugo Thiengo Kreischer (181.860/OAB-RJ), representando De Sá Serviços Ltda.; Hugo Thiengo Kreischer (181.860/OAB-RJ), representando Conceição de Maria Ferreira Bonavita.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por Fernando Raphael de Almeida Ferry contra o Acórdão 1717/2026-TCU-Primeira Câmara, em que se julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito solidário e aplicando-lhe multa, em razão de irregularidades na contratação emergencial da empresa De Sá Serviços Ltda. (Contrato 2/2020),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso de reconsideração; e

9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente, à empresa De Sá Serviços Ltda, à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro e à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

10. Ata n° 39/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5843-39/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81293582.