

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 013.081/2016-0

Natureza: Pedido de reexame (denúncia)

Entidade: Ibama – Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Piauí - MMA

Responsável: Jerry Herber de Sousa Barbosa (CPF 353.388.903-30)

Interessado: Jerry Herber de Sousa Barbosa (CPF 353.388.903-30)

Representação legal: Waldemar Martinho Carvalho de Meneses Fernandes OAB/PI 3.944, Lays de Sousa Almeida Araújo OAB 12.864 e outros.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. DENÚNCIA. IRREGULARIDADE EM DEMISSÃO E CONTRATAÇÃO DE TERCEIRIZADOS. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO E DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

## RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame de peça 34, interposto pelo Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa, em face do Acórdão n.º 1.734/2017-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, que apreciou denúncia de irregularidades praticadas pelo ex-Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Piauí (Ibama/PI) na gestão de contratos de terceirização.

2. O responsável teria tido ingerência sobre a administração de contratações por empresas terceirizadas, com o suposto intuito de promover a substituição dos trabalhadores terceirizados por outros escolhidos pelo próprio superintendente, tendo resultado, inclusive, em sumárias e indevidas demissões.

3. São os seguintes os termos da decisão recorrida, com destaque ao trecho que interessa à análise ora empreendida (peça 22):

*9.1. conhecer da presente denúncia, já que satisfeitos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;*

*9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa;*

*9.3. aplicar ao Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;*

*9.4. considerar, preliminarmente, graves as infrações cometidas pelo Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa, com fulcro no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 270, § 1º do RITCU;*

9.5. *inabilitar o Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa, pelo período de 6 (seis) anos, para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da administração federal, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 270 do RITCU;*

9.6. *determinar que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis promova o desconto em folha de pagamento da dívida constante do item 9.3 deste Acórdão em desfavor do Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, caso o referido responsável ainda mantenha vínculo funcional com a administração pública federal;*

9.7. *autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento da dívida constante do item 9.3 deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;*

9.8. *autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida constante do item 9.3 deste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendida a notificação e frustradas as medidas anunciadas nos itens 9.6 e 9.7 deste Acórdão;*

9.9. *retirar a chancela de sigilo sobre os presentes autos;*

9.10. *enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos seguintes destinatários:*

9.10.1. *Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa, para ciência;*

9.10.2. *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para a adoção das medidas necessárias à inabilitação determinada pelo item 9.5 deste Acórdão;*

9.10.3. *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, para a adoção da medida anunciada no item 9.6 deste Acórdão; e*

9.10.4. *Procuradoria da República no Estado do Piauí, para a adoção das medidas judiciais cabíveis, diante da possível prática de improbidade administrativa pelo Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa por meio da sua ofensa aos princípios constitucionais da administração pública.*

4. Transcrevo, a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443, de 1992, excerto da instrução na qual são analisadas as razões recursais oferecidas pelos responsáveis (peça 54), com a anuência do Secretário de Recursos (peça 56).

## **HISTÓRICO**

1. *A presente denúncia versa sobre possíveis irregularidades pela ingerência do então Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Piauí (Ibama/PI) nas empresas contratadas para a prestação de serviços terceirizados à referida superintendência, com o intuito de promover a substituição dos trabalhadores terceirizados por outros escolhidos pelo próprio superintendente, resultando em sumárias e indevidas demissões de terceirizados.*

1.1. *Este Tribunal entendeu que houve prática irregular na indicação de novos terceirizados, em desrespeito a princípios constitucionais e acarretando gastos financeiros desnecessários à Administração. Por isso, a denúncia foi conhecida e julgada procedente, com aplicação de multa e inabilitação do responsável para o exercício da função pública.*

1.2. *Examina-se, nesta oportunidade, o pedido de reexame (peça 34) interposto pelo responsável.*

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

2. *Ratifica-se a proposta de conhecimento do recurso, com atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.8, formulada no exame de peça 39 e acolhida pelo Relator, Ministro José Múcio Monteiro, conforme Despacho de peça 41.*

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **3. Delimitação do recurso**

##### **3.1. O recurso versa sobre:**

- a) falta de fundamento da denúncia;
- b) legalidade das demissões;
- c) requisitos para responsabilização;
- d) influência da capacidade financeira do responsável na multa.

#### **4. Da análise da falta de fundamento da denúncia**

##### Razões recursais

4.1. *O recorrente alega que esta denúncia é fruto de retaliações de servidores do Ibama e está fundada em suposições e opiniões sem fundamento, com base nos seguintes argumentos:*

- a) *houve cumprimento do aviso prévio nas demissões, que não infringiram qualquer princípio ou norma de ordem pública;*
- b) *as novas contratações foram baseadas em análise dos currículos trazidos pelos prepostos das empresas e dos currículos deixados diretamente no Ibama (porque a empresa contratada para seleção e gestão dos serviços não possuía sede em Teresina);*
- c) *alguns terceirizados possuem vínculo de amizade com servidores influentes do Ibama (resultado de os terceirizados terem estado lá havia até dez anos), servidores interessados e manter indefinidamente colegas de trabalho;*
- d) *apenas alguns dos funcionários dispensados formularam pedido de justificativa ao órgão;*
- e) *não ficou comprovado vínculo dos novos contratados com o recorrente.*

##### Análise

4.2. *Não assiste razão ao recorrente. A IN/MPOG 2/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, no art. 10, veda a ingerência da Administração e de seus servidores na administração da contratada.*

4.3. *Além disso, há evidências nos autos de que o recorrente direcionou a contratação e demissão de pessoas. E-mails indicam que “as solicitações de desligamento foram encaminhadas pelo sr. Jerry” (peça 2, p. 6), que o “desligamento do sr. Pedro e a contratação do Sr. José Arimatéia foram apontados por esse IBAMA através do Sr. Jerry” (peça 2, p. 11). Além disso, o próprio recorrente afirmou que mandaria o nome dos substitutos depois (peça 2, p. 7).*

4.4. *Verifica-se, portanto, que as próprias demissões e contratações deveriam ser feitas pela empresa contratada. Esses foram serviços que deveria administrar, não lhe cabendo apenas entregar currículos.*

4.5. *Desse modo, a irregularidade foi constatada, não sendo afastada por eventual motivação da denúncia como retaliação. Também é irrelevante que alguns funcionários não manifestaram irresignação contra suas demissões ou que tenha ficado comprovado vínculo*

*dos novos contratados com o recorrente. A irregularidade caracterizou-se pela ingerência do recorrente na administração da contratada.*

## **5. Da análise da legalidade das demissões**

### Razões Recursais

*5.1. O recorrente alega que as demissões ocorreram com respeito às normas aplicáveis, com base nos seguintes argumentos:*

- a) as mudanças que o recorrente promoveu visavam aprimorar a eficiência das atividades do Ibama, pois foram contratadas pessoas mais qualificadas para prestar os serviços;*
- b) as demissões estavam acobertadas pelo princípio da liberdade contratual e a revisão dos contratos é ato discricionário do gestor;*
- c) os novos prestadores de serviços foram selecionados e treinados pelas empresas contratadas;*
- d) o art. 18 da IN/MPOG 2/2008 previa editais convocatórios das licitações das empresas terceirizadas e o edital anexo discrimina que cabe ao Ibama direcionar a contratação de pessoal;*
- e) o art. 30, § 10, da Lei 8.666/1993, admite a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior.*
- f) manter os funcionários em seus postos caracterizaria o ilícito previsto no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, que impossibilita a continuidade prolongada na prestação de serviços ao Poder Público.*

### Análise

*5.2. Como visto no exame da questão precedente, as demissões ocorreram com infringência ao art. 10 da IN/MPOG 2/2008. O normativo disciplina as contratações pelo poder público e, portanto, é norma de ordem pública. O pagamento de aviso prévio não é relevante para a irregularidade de que versam os autos.*

*5.3. A necessidade de mudança do pessoal para aprimorar a eficiência das atividades não está demonstrada nos autos. O que se verifica, é o contrário. O e-mail de peça 2, p. 5, contém declaração de inexistência de justificativa para a demissão de dois tratadores, tendo em vista que ambos cumpriam rigorosamente os requisitos exigidos no desempenho das funções especializadas. Além disso, não possuíam registros de faltas ou ausências.*

*5.4. Há, ainda, indicação de que a troca de pessoal gerou custo com regularização de material de trabalho (peça 2, p. 11). Ora, se houve custo para substituir funcionário que realizava as funções a contento, não se pode dizer que a eficiência foi aprimorada.*

*5.5. Quanto ao princípio da liberdade contratual e o poder de revisão dos contratos aplica-se amplamente apenas na esfera privada. Na esfera pública, há mitigação pelos princípios do Direito Administrativo.*

*5.6. Nos termos do Acórdão 1.234/2008-TCU-Plenário, isso vale sempre que há discricionariedade: “os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público”.*

*5.7. No caso, verifica-se nos autos ofensa ao princípio da eficiência pelo aumento desnecessário dos custos mencionados e do pagamento de aviso prévio. Também está*

*caracterizada ofensa ao princípio da impessoalidade, na medida em que houve a ingerência do então superintendente na escolha de quem seria desligado e quem seria contratado.*

5.8. *Não se verifica seleção e treinamento dos terceirizados pela empresa contratada. Como visto nos e-mails mencionados no exame da questão anterior, era o recorrente quem fazia essa seleção. Inclusive, o e-mail de peça 2, p. 7, indica que a empresa atendia essas solicitações de praxe.*

5.9. *Entre os documentos trazidos, a previsão de que a contratante deveria direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas é o instrumento do contrato (peça 34, p. 17). Direcionar, no entanto, não se confunde com selecionar o pessoal, mas em dar direções para que a seleção seja feita. E mesmo que houvesse a previsão contratual para fazer a seleção, ela seria nula por ofensa à IN//MPOG 2/2008, hierarquicamente superior.*

5.10. *O art. 30, § 10, da Lei 8.666/1993, não se aplica ao caso. O dispositivo franqueia às licitantes que substituam os profissionais que indica, e não à Administração que indique profissionais.*

5.11. *O art. 57, inciso II, da mesma lei, também não é aplicável. Esse dispositivo regula a duração dos contratos com a Administração, e não dos contratos da contratada.*

## **6. Da análise dos requisitos para responsabilização**

6.1. *O recorrente alega que não estão presentes os requisitos para lhe atribuir a responsabilidade pelos atos, com base nos seguintes argumentos:*

- a) a responsabilidade pressupõe indicação de conduta subjetivamente ligada a irregularidade ou dano;*
- b) não houve identificação de qualquer conduta ímproba do recorrente;*
- c) não foi apontada qualquer satisfação de interesse pessoal do recorrente.*

### Análise

6.2. *A responsabilidade efetivamente pressupõe que haja conduta dolosa ou culposa casualmente ligada a dano ou irregularidade. Ocorre que esses elementos encontram-se no caso em exame.*

6.3. *A conduta do recorrente está devidamente identificada. Ele substituiu pessoal terceirizado, indicando-os diretamente, contrariando o art. 10 da IN/MPOG 2/2008. Além disso, o e-mail da peça 2, p. 7, mostra que solicitou diretamente a troca de servidores, caracterizando intenção de praticar o ilícito. Ainda, a contratada informou por e-mail que “está havendo discordância da fiscalização do contrato no tocante as demissões, ainda mais levando em consideração os argumentos apresentados no e-mail anterior quanto o total cumprimento das obrigações por parte dos colaboradores” (peça 2, p. 13). A mensagem ainda foi reiterada (peça 2, p. 16).*

6.4. *Por fim, como consignado no Acórdão 1.345/2010-TCU-1ª Câmara, “elementos como dano ao erário, má-fé e favorecimento são agravantes, e não pressupostos indispensáveis à caracterização da irregularidade das contas”.*

## **7. Da análise da influência da capacidade financeira do responsável na multa.**

7.1. *O recorrente insurge-se contra o valor da multa considerando que recebe apenas R\$ 5.000,00 e que assumiu o órgão por apenas cinco meses para ajudar no funcionamento da máquina pública.*

### Análise

7.2. *A capacidade financeira do responsável não influi na condenação. Como expresso no Acórdão 939/2017-TCU-Plenário, “a dosimetria adotada pelo TCU é pautada pelo nível de gravidade dos ilícitos, sua materialidade e o grau de culpabilidade do agente, não guardando relação com a capacidade financeira do responsável”.*

7.3. *Mesmo que tenha ficado pouco tempo na gestão do órgão, o recorrente cometeu ilícito grave e deve ser punido em conformidade com isso.*

### **CONCLUSÃO**

8. *Da análise antecedente decorre que:*

*a) a denúncia é procedente;*

*b) as demissões não foram legais, na medida em que houve a ingerência do então superintendente na escolha de quem seria desligado e quem seria contratado, na medida em que houve a ingerência do então superintendente na escolha de quem seria desligado e quem seria contratado; conduta essa violada do art. 10, caput, e II, IN/MPOG 2/2008;*

*c) estão presentes os requisitos para responsabilização;*

*d) a capacidade financeira do responsável não influencia na multa.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:*

*a) conhecer do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.734/2017-TCU-Plenário e, no mérito, negar-lhe provimento;*

*b) encaminhar os autos à Secex/PI para dar ciência da decisão ao recorrente e adotar as demais providências previstas no art. 54 da Resolução-TCU 259/2014.*

É o Relatório.

## VOTO

O Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa, ex-Superintendente pode ser conhecido, vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie no art. 286 do Regimento Interno.

2. Mediante a decisão recorrida, o Acórdão n.º 1.734/2017-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, o Tribunal decidiu aplicar multa no valor de R\$ 50.000,00 ao recorrente, ex-Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Piauí (Ibama/PI). O responsável teria tido ingerência sobre a administração de contratações por empresas terceirizadas, com o suposto intuito de promover a substituição dos trabalhadores terceirizados por outros escolhidos pelo próprio superintendente, tendo resultado, inclusive, em sumárias e indevidas demissões e custos desnecessários.

3. O recorrente alega: i) falta de fundamento da denúncia; ii) legalidade das demissões; iii) insuficiência de requisitos para responsabilização; iv) inadequação do montante da multa diante de sua capacidade financeira.

4. Ao analisar as razões recursais oferecidas, a Secretaria de Recursos (Serur) concluiu que não assistia razão ao recorrente. Em síntese, a unidade técnica defende que: i) é vedada a ingerência da Administração ou de seus servidores na administração de empresa contratada para a prestação de serviços terceirizados, conduta evidenciada nos autos; ii) além de ilegal a conduta, não se comprovou o aprimoramento da eficiência das atividades; iii) houve ofensa ao princípio da eficiência e da impessoalidade; iii) o princípio da liberdade contratual e o poder de revisão dos contratos não se aplicam na esfera pública como na iniciativa privada; iv) não se comprovou seleção e treinamento dos terceirizados contratados pela empresa responsável; v) não havia previsão contratual para que a contratante selecionasse pessoal tal previsão seria nula por ofensa à IN/MP 2/2008; vi) o art. 30, § 10, da Lei n.º 8.666, de 1993, que franqueia às licitantes a substituição dos profissionais que indica, não se aplica ao caso; vii) O art. 57, II, da mesma lei, que regula a duração dos contratos administrativos com a Administração, também não se aplica a contratações entre a empresa e seus empregados; viii) há, nos autos, elementos a demonstrarem nexos causal entre conduta dolosa ou culposa e a irregularidade; ix) “elementos como dano ao erário, má-fé e favorecimento são agravantes, e não pressupostos indispensáveis à caracterização da irregularidade das contas” (Acórdão n.º 1.345/2010-1ª Câmara - Ministro José Múcio Monteiro); x) A capacidade financeira do responsável não influi na condenação, conforme Acórdão 939/2017-Plenário - Ministro Bruno Dantas, mas “é pautada pelo nível de gravidade dos ilícitos, sua materialidade e o grau de culpabilidade do agente”; xi) o recorrente cometeu ilícito grave mesmo tendo estado por pouco tempo na entidade.

5. Diante disso, a Serur propôs conhecer do recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os termos da decisão.

6. Dissinto das conclusões apresentadas pela unidade técnica quanto ao montante da multa. Pesquisa à jurisprudência para decisões em situações semelhantes, entre 2017 e 2018, revela que este Tribunal atribuiu multas em valores entre R\$ 30.000,000 e R\$ 5.000,00 (a exemplo dos acórdãos números 898/2018-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 8530/2017-1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas, 11.862/2018-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 15.718/2018-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 10.319/2017-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer). Tais acórdãos tratam de contratação de pessoal sem observância das normas cabíveis, incluindo nepotismo. Em respeito ao princípio da equidade e considerando a gravidade da conduta, que trouxe consequências prejudiciais tanto ao Ibama, quanto a funcionários terceirizados demitidos, reduzo a multa para R\$ 10.000,00.

7. Deixo registrado que tal valor pode ser parcelado em até 36 vezes, se solicitado (conforme item 9.7 do acórdão recorrido), e que as parcelas de R\$ 277,77 resultantes não são incompatíveis com a capacidade financeira demonstrada pelo Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa (peça 34, p. 28). Desnecessário, portanto, enfrentar a questão relativa a isso levantada pelo recorrente.

8. Desnecessário complemento em relação às demais conclusões apresentadas pela unidade técnica, que acolho como razão para decidir.

Face ao exposto, manifesto-me pelo conhecimento do pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento, e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de janeiro de 2019.

**RAIMUNDO CARREIRO**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 35/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.081/2016-0.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Pedido de reexame (denúncia)
3. Interessados:
  - 3.1. Interessado: Jerry Herber de Sousa Barbosa (CPF 353.388.903-30)
  - 3.2. Responsável: Jerry Herber de Sousa Barbosa (CPF 353.388.903-30)
4. Entidade: Superintendência do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis no Estado do Piauí - MMA.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (Secex-PI).
8. Advogados: Waldemar Martinho Carvalho de Meneses Fernandes OAB/PI 3.944, Lays de Sousa Almeida Araújo OAB/PI 12.864 e outros.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de Pedido de Reexame em face do Acórdão n.º 1.734/2017-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Jerry Herber de Sousa Barbosa, com fundamento no art. 286 do Regimento Interno, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2 reduzir o valor da multa cominada no item 9.3 do Acórdão n.º 1.734/2017-Plenário para R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.3 dar ciência da presente deliberação ao interessado.

## 10. Ata nº 1/2019 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 23/1/2019 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0035-01/19-P.

## 13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral