

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 021.324/2006-0

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas - Exercício: 2005)

Órgão/Entidade: Departamento de Apoio à Descentralização - MS  
Exercício: 2006

Embargante: André Luís Bonifácio de Carvalho (277.186.624-20)

Interessado: Departamento de Apoio à Descentralização - MS

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2005. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS. FALHAS NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONSULTORIA CONTRATADOS POR MEIO DA OPAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E REJEITADOS.

1. No exame de admissibilidade dos embargos de declaração, a simples alegação de omissão, obscuridade ou contradição, presentes os demais requisitos de admissibilidade, já é suficiente para que os embargos sejam conhecidos. Se houve ou não os vícios alegados, a questão passa a ser de acolhimento ou rejeição.

2. Admite-se, excepcionalmente, a modificação de julgado por meio de embargos de declaração com efeitos infringentes, para a correção de premissa equivocada com base em erro de fato, sobre a qual tenha se fundado o acórdão embargado, quando o erro tenha sido decisivo para o resultado do julgamento.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos por André Luís Bonifácio de Carvalho (peça 112), ex-Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização do Ministério da Saúde, em face do Acórdão 7.486/2015-TCU-Primeira Câmara.

2. A deliberação ora embargada apreciou recurso de reconsideração interposto em face do Acórdão 4.441/2014-TCU-Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas, por conseguinte condenando em débito e aplicando a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, sendo a parte dispositiva vazada nos seguintes termos (peça 96):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência ao recorrente e Departamento de Apoio à Descentralização do Ministério da Saúde/MS desta deliberação.”

3. Foi suscitada a ocorrência de omissão no que se refere a análise dos documentos apresentados referentes às Propostas de Concessão de Diárias (PCD) 91 e 346, a exemplo dos relatórios de viagem, requisição de passagens, cartões de embarque, dentre outros.

4. Em suma, busca o embargante que o Tribunal reveja a decisão prolatada passando a considerar como viagens oficiais e, no interesse da Administração, os deslocamentos que foram

impugnados e objeto de determinação de devolução dos recursos envolvidos.

5. Assim, reproduzo os argumentos apresentados no tocante a suscitada omissão (peça 112, p. 2-7):

“2. DAS OMISSÕES

a. Dos documentos apresentados referentes ao PCD 91:

Relatório de viagem, requisição de passagens, cartões de embarque e uma declaração (Vol. 18, p. 18-25).

- Requisição de passagens e diárias:

- Objetivo da viagem: Participar do seminário de acolhimento aos novos gestores de saúde e reunião com o Cosems/PA. Reunião preparatória para o seminário de apoiadores dos gestores municipais e estaduais. A reunião em João Pessoa será realizada nos dias 2 e 3/4/2005

- Relatório de viagem

Objetivo da viagem: Participar do seminário de acolhimento aos novos gestores municipais de saúde em Belém/PA. Em João Pessoa, participar da reunião preparatória para o seminário de acolhimento aos novos gestores municipais de saúde (incluindo seminário dos apoiadores dos gestores municipais e estaduais, previsto para o período de 11 a 16/4/2005.).

Resumo das atividades desenvolvidas: Acolhimento aos novos gestores municipais; lançamento da publicação 'O SUS no seu município-garantindo saúde para todos'; conhecer as prioridades dos municípios e debater o tema responsabilidade sanitária.

"7.12. Os documentos que constam dos autos não podem ser considerados suficientes para justificar integralmente a viagem. É certo que a parte referente ao deslocamento para Belém/PA (para participar do seminário de acolhimento aos novos gestores de saúde) foi adequadamente justificada, conforme o teor do relatório de viagem. No entanto, neste documento, não há qualquer menção às atividades relacionadas à reunião preparatória prevista para João Pessoa, nos dias 2 e 3/04/2005 (sábado e domingo)."

Como vemos acima, no dito relatório de viagem consta o registro da atividade em João Pessoa nos dias 02 e 03/04/2005, demonstrando que a leitura do egrégio tribunal referente a esse item foi omissa diante do registro documentado e comprovado nos autos (Vol. 18, p.5).

b. Dos documentos apresentados referentes ao PCD 346:

Relatório de viagem, requisição de passagens, cartões de embarque e uma declaração (Vol. 16, p. 26-30 e vol. 39, p.4).

- Requisição de passagens e diárias

- Objetivo da viagem: Representar o Ministro da Saúde no seminário de saúde pública e a atualização do SUS - em Teresina/PI nos dias 21 e 22 de julho de 2005. Ministrando palestras para a equipe do programa de saúde da família no curso de especialização em Campina Grande/PB nos dias 23 e 24 de julho de 2005.

- Relatório de viagem

Objetivo da viagem: Representar o Ministro da Saúde no seminário nacional "Saúde Pública e a atualização do SUS".

Conclusões: Participação no seminário nacional "Saúde Pública e a atualização do SUS", promovido pela Secretaria Executiva da Frente Nacional de Prefeitos. Observação: anexo fax expedido pela assessoria de relações públicas e cerimonial do gabinete do Ministro.

- Comprovante de participação em evento

O Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretaria de Saúde de Campina Grande/PB, Eurivaldo de Araújo, declarou, em 3/8/2010, que André Luís Bonifácio de Carvalho, à época, Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde participou da "reunião com a equipe de planejamento da secretaria municipal de saúde de Campina Grande e ministrou palestra para profissionais das equipes do programa de

saúde da família que participavam de curso de especialização que era realizada na Universidade Estadual da Paraíba-UEPB, no período de 23 a 24 de julho de 2005'.

"7.15. Os documentos do PCD 346 também não podem ser considerados suficientes para justificar integralmente a viagem, no que se refere a participação do recorrente no treinamento das equipes do Programa Saúde da Família ocorrido em Campina Grande/PB.

7.16. Nota-se que o próprio recorrente sequer menciona qualquer atividade realizada em João Pessoa ou em Campina Grande no relatório de viagem."

O recorrente trouxe na Requisição de passagens e diárias o detalhamento referente às atividades da agenda pública, ou seja, objetivo da viagem - 'representar o Ministro da Saúde no seminário de saúde pública e a atualização do SUS - em Teresina/PI nos dias 21 e 22 de julho de 2005. Ministrar palestras para a equipe do programa de saúde da família no curso de especialização em Campina Grande/PB nos dias 23 e 24 de julho de 2005.'" (negrito nosso)

A agenda pública não pode perder o seu caráter ou objetivo, pelo fato do recorrente não reescrever na íntegra o objetivo da viagem, já que a mesma já se encontrava devidamente justificada na Requisição de passagens e diárias.

A requisição de passagens traz claramente o objetivo da viagem, sendo a mesma comprovada pela declaração pública dada pelo então Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretaria de Saúde do Município de Campina Grande, e pelo relatório de viagem. O fato do recorrente ter sido sucinto em suas anotações não configura divergência entre a declaração pública e o relatório da viagem, devendo a análise se pautar ao conjunto de provas apresentadas.

c. Dos Termos de Cooperação 15º (2º termo de ajuste) e 39º (1º termo de ajuste) e Consultores OPAS:

No recurso de reconsideração, item 1.1.2.1 (folha 11), "... todos os consultores tiveram suas defesas acatadas pela auditoria quanto à entrega de seus respectivos produtos".

Logo, a defesa é o próprio julgamento do Tribunal. O entendimento contido no item 8.4. do relatório do Recurso de Reconsideração, não aceita o próprio julgamento referente ao mesmo TC. 021.324/2006-0.

O relator entende que os produtos foram produzidos. Alega que a ausência física dos produtos se deu pela omissão na tarefa de gestão documental no DAD/MS. O requerente comprovou que não era o gestor a época da produção e entrega dos produtos, não tendo como ser responsável pelas práticas de gestão do antecessor.

Do voto, item 14:

"A falta de controle na alocação dos recursos me parece evidente a partir da constatação de que diversos produtos desenvolvidos pelas consultorias contratadas via OPAS não foram sequer localizados pelo órgão, demonstrando que os trabalhos não tiveram aplicação concreta ou utilidade real." (grifo nosso)

Se a base para o entendimento da falta de controle na alocação dos recursos, foi a ausência de física de 03 (três) produtos, usando dessa mesma base para negar a necessidade da construção dos mesmos: após as defesas apresentadas pelos consultores, o Tribunal entendeu que:

"... há indícios consistentes de que os produtos tenham sido entregues..." (do Relatório do Acórdão 4.441/2014)

Logo, a base para justificar uma possível falta de controle na alocação dos recursos perde o objeto.

O requerente comprovou os resultados obtidos a partir da produção dos produtos; (folhas 12 a 15 do Recurso de Reconsideração); sendo assim, comprovou-se a aplicação concreta ou utilidade real. Voltando novamente ao julgamento da corte:

"... há indícios consistentes de que os produtos tenham sido entregues,.... Nesse sentido, não há certeza quanto à existência de dano ao erário, razão pela qual se entende que não se pode imputar débito ao defendente" - item 10.6.7 do relatório Acórdão 4441/2014 -Ata 29,1º Câmara A/ol. 79, p. 11-12. (grifo nosso)

Considerando que "não há certeza quanto à existência de dano ao erário", logo, "não se pode imputar débito", isso para com os consultores, fica assim entendido que os produtos existiram e

foram entregues. Sendo assim, a irregularidade encontrada foi aparente. Mas o Tribunal decidiu por multar o recorrente, mesmo diante do fato de que as irregularidades eram aparentes e foram elucidadas.

O recorrente apresentou o porquê da necessidade da contratação de consultores para elaboração de tarefas inerentes a servidores do quadro, demonstrando que à época do fato, o setor de acompanhamento da execução orçamentária do departamento não dispunha em seu quadro funcional, de servidor qualificado para tal atividade. Isso ocorreu diante da necessidade do departamento, não houve escolha, e sim o atendimento a uma necessidade. Não há como negar os fatos, mas o tribunal entendeu como não convincente, desconsiderando o Poder Discricionário da gestão anterior ao do recorrente.

Já na gestão do recorrente "as recomendações feitas pelo TCU, acerca da irregularidade na contratação de consultores para a execução de atividades de caráter continuado e inerentes às categorias funcionais, foram devidamente observadas no ano subsequente (2006), o que garantiu a aprovação de suas contas no Acórdão 6.089/2010-TCU-10 Câmara" (Vol. 79, p. 16/17, V);

Tratando da inclusão do plano de trabalho no contrato dos consultores, "alguns processos de consultoria eram iniciados com o desenvolvimento de proposta de Plano de Trabalho em que se detalhava não apenas as ações sugeridas pelo referido consultor, mas também outras necessárias ao conjunto de atores envolvidos para a consecução da estratégia em curso. Dissemos 'ações sugeridas' porque, obviamente, alguns desses mesmos Planos, após a apresentação de suas iniciais versões, eram discutidos e ajustados com a necessária e imprescindível participação dos gestores integrantes do nosso departamento, e só então aceitos como trabalhos efetivos a serem implementados" (Vol. 79, p. 17-18).

Tal ato não pode ser considerado como impropriedade ou má-gestão, e sim, de uma construção conjunta entre parceiros (OPAS e MS), tratamos com especialistas contratados pela OPAS. A construção dos planos de trabalho se deu por compartilhamento de conhecimentos específicos com as necessidades da administração pública, algo extremamente enriquecedor para a gestão. Não acolher essas razões (8.12) é desqualificar o corpo de consultores da OPAS e a própria parceria com o Ministério da Saúde.

O Relatório de Gestão do responsável (recorrente) apresenta todas as informações exigidas pela DN TCU nº 62/04, itens 1 a 6 dos anexos II e IX, bem como as explicações das ações executadas e as respectivas avaliações de desempenho (Vol. 79, p. 18); já o entendimento proferido no item 8.13 do relatório nega as próprias orientações estabelecidas pelo Tribunal, afirmando que tais orientações são incapazes de demonstrar a regularidade no controle de recursos dos termos de cooperação. O Fundo Nacional de Saúde, ao receber o Memorando nº 380/DAD/SE/MS, de 09/06/2007, validando a execução do 2º TA do TC 15, atestou\* no parecer nº 0156/2007, a apresentação da prestação de contas do 2º TA do referido TC. O referido ateste não significou a aprovação da prestação de contas, mas apenas a afirmação pública da sua recepção, demonstrando assim que o requerendo não fez falsa alegação, de acordo com o exposto no recurso de reconsideração (p. 18 do Recurso de Reconsideração).

Salientamos ainda, que o recorrente apresentou em seu recurso de reconsideração, que todas as orientações do FNS foram atendidas com referência aos procedimentos relativos à prestação de contas dos termos de cooperação celebrados com a OPAS, fato que propiciou a liberação dos recursos vinculados ao 2º termo de ajuste do Termo de Cooperação nº 15 e ao 1º termo de ajuste do Termo de Cooperação nº 39 (Vol. 79, p. 19);

Destacamos que os itens 8.15 e 8.16 trazem o resultado da execução física do 2º TA do TC 15 e respectivamente a manifestação formal da apresentação e aprovação da prestação de contas do 1º TA do TC 39, salientando que o DAD/MS seguiu as orientações do FNS quanto aos procedimentos relativos à prestação de contas.

O egrégio tribunal trouxe à tona novamente a questão referente à falta de controle na alocação de recursos e na prestação de contas, desconsiderando o exposto nos itens 8.15 e 8.16. Ademais a evidência ressaltada pelo relator, qual seja, a ausência física de três produtos desenvolvidos já foi elucidado que o resulta dos mesmos foram parte dos projetos elencados no item 8.15, bem como o próprio tribunal reconheceu a existência dos produtos por meio do Acórdão 4.441/2014.

O reconhecido pelo Tribunal como irregularidades na gestão (8.18) das quais todas foram justificadas em conformidade com o contexto e realidade da época. Não houve omissão no dever de prestar contas no ano de 2005, a teor do art. 16, inciso III da Lei 8.443/1992 e todos os meios e esforços foram empregados para atender às solicitações dos órgãos de controle. Valendo lembrar novamente que o FNS era o responsável pela administração financeira dos termos de cooperação (Vol. 79, p. 20/21).

Assim sendo, reaver-se o pronunciamento de Vossa Excelência sobre os pontos que apesar de constantes do Recurso de Reconsideração foram omitidos na decisão.”

6. Aduz ainda a ocorrência de obscuridade na deliberação, nos seguintes termos (peça 112, p.7-9):

### “3. DA OBSCURIDADE

A Declaração é o documento que fundamentou as Propostas de Concessão de Diárias (PCD) 72 e 348 (fl. 736) ambas sem data, assinada pela Secretária de Saúde de João Pessoa Roseana Maria Barbosa Meira, em que atesta o comparecimento do recorrente.

Situação parecida configura-se em relação ao PCD 346 que está alicerçada em declaração do Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretária Municipal de Saúde de Campina Grande/PB, Eurivaldo de Araújo de agosto de 2010, atestando a participação do ex-Diretor em reuniões naquele município no período de 23 a 24 de julho de 2005, portanto cinco anos antes de sua emissão...; (6. do item 7.5 da Análise do Relatório do TC. 021.324/2006-0)

7.8. O fato da emissão do documento ter ocorrido em data posterior à realização da reunião, assim como a ausência da data na declaração, não retira o seu valor como prova nestes autos, uma vez que se considera o conjunto probatório de documentos (declaração, relatório de viagem, cartão de embarque e requisição de passagens). (da Análise do Relatório do TC. 021.324X006-0)

7.9. Ressalta-se que a declaração de órgão público, na qualidade de ato administrativo, goza da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, como ora sustenta o recorrente. Desse modo, entende-se que o documento apresentado pode ser acolhido como elemento de prova que justifique o motivo da viagem realizada pelo recorrente. (da Análise do Relatório do TC. 021.324/2006-0)

O tribunal considerou a declaração da então secretária de saúde do município de João Pessoa, mesmo com a ausência de data; mas retira a fé pública da Declaração dada pelo Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretaria de Saúde de Campina Grande/PB, Eurivaldo de Araújo, declarou, pelo fato de ela atestar fator anterior, a data de sua assinatura (3/8/2010). Por analogia as duas gozam de fé pública, a ausência de data não tirou a sua fé pública da Declaração dada pela Secretaria de Saúde de João Pessoa/PB, como também não pode ser tirada daquela que possui data, já que ambas atestam datas referentes às atividades ocorridas e não de sua emissão.

As decisões do Tribunal são autônomas, podendo concluir de forma diferente aos demais órgãos de controle interno, isso, diante de todo o contexto das provas apresentadas, e não de partes de um conjunto de provas para leitura em separado.

Realizando a releitura, o que foi considerado como informações divergentes, entre a Declaração dada pelo Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretaria de Saúde de Campina Grande/PB, Eurivaldo de Araújo e o Relatório de Viagem, põe fim à divergência se a leitura do Tribunal atingir a Requisição de Passagens e Diárias. Não existe dano ao erário, houve a atividade, a mesma foi comprovada pela Declaração Pública sem divergência de informações.

Com relação ao PCD 91, o Tribunal reconhece a atividade realizada em Belém do Pará, e não reconhece uma reunião subsequente para preparar a realização da mesma atividade em João Pessoa - PB, desconsiderando o caráter subjetivo do formato de agenda de reunião preparatória, já que não cabe ao convidado forçar que seja feito uma Ata, ou material publicitário para tal atividade referente a evento futuro.

Negar aos documentos apresentados sua legitimidade, tendo-os como "insuficientes" só porque a atividade ocorreu em dias fora do expediente, não descaracteriza a agenda pública, e sim o comprometimento do gestor em abrir mão do dia de descanso em nome da economicidade.

Com relação à prática de ato considerado como de gestão ilegal, o egrégio tribunal considerou que "não há certeza quanto à existência de dano ao erário", logo, "não se pode imputar débito", isso para com os consultores, fica assim entendido que os produtos existiram e foram entregues. Sendo assim, a irregularidade encontrada foi aparente. Mas o Tribunal decidiu por multar o recorrente, mesmo diante do fato de que as irregularidades eram aparentes e foram elucidadas.

O reconhecido pelo Tribunal como irregularidades na gestão (8.18) das quais todas foram justificadas em conformidade com o contexto e realidade da época. Não houve omissão no dever de prestar contas no ano de 2005, a teor do art. 16, inciso III da Lei 8.443/1992 e todos os meios e esforços foram empregados para atender às solicitações dos órgãos de controle. Valendo lembrar novamente que o FNS era o responsável pela administração financeira dos termos de cooperação (Vol. 79, p. 20/21).

Assim sendo, requer-se que Vossa Excelência complete e explicito o real sentido da aludida decisão diante dos fatos apresentados acima.”

7. Por fim, assim requer o embargante:

“Isto posto, requer-se da decisão anterior que Vossa Excelência se digne a prover os presentes embargos, objetivando:

- i) que os PDCs 91 e 346 possuem conexão e justificam os deslocamentos realizados, atendendo a necessidade imperiosa do serviço;
- ii) que as contratações dos consultores OPAS foram justificadas e acompanhadas, e seus resultados estiveram inteiramente integrados nos projetos desenvolvidos pelos departamentos;
- iii) que a alocação dos recursos e prestação de contas seguiram os princípios da gestão administrativa pública.”

É o relatório.