

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 021.324/2006-0

Natureza: Embargos de Declaração em (Tomada de Contas)

Exercício: 2005

Órgão/Entidade: Departamento de Apoio à Descentralização - MS

Responsáveis: Ana Lúcia Pereira (041.837.318-36); André Luís Bonifácio de Carvalho (277.186.624-20); Cipriano Maia de Vasconcelos (074.216.484-53); Lindemberg Medeiros de Araújo (160.584.374-15)

Recorrente: 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. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E REJEITADOS. NOVOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO.

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.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de novos embargos de declaração opostos por André Luís Bonifácio de Carvalho (peça 128), ex-Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização do Ministério da Saúde, em face do Acórdão 1.303/2016-TCU-Primeira Câmara, que apreciou embargos opostos contra acórdão que julgou recurso de reconsideração impetrado pelo ora embargante.

2. A deliberação ora embargada foi proferida nos seguintes termos (peça 114):
“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 7.486/2015-TCU-Primeira Câmara;
9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao embargante.”
3. O Acórdão 7.486/2015-TCU-Primeira Câmara, por sua vez, havia conhecido e negado provimento ao recurso de reconsideração interposto por André Luís Bonifácio de Carvalho, cujo objetivo era modificar o Acórdão 4.441/2014-TCU-Primeira Câmara, que julgou suas contas irregulares, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa.
4. Nos presentes embargos, foi suscitada a ocorrência de contradição e omissão. Reproduzo trecho da peça recursal em que o embargante sustenta a sua tese (peça 128, p. 2-18):

“3. DA CONTRADIÇÃO, DA OMISSÃO E DA OBSCURIDADE.

3.1 - DO DETALHAMENTO DOS DÉBITOS

Inicialmente gostaríamos de destacar que na decisão prolatada pelo Egrégio Tribunal, no que tange ao Acórdão 1303/2016, recebido via ofício 0070/2016, Anexo I -, Detalhamento dos Débitos (fls. 3/4), a existência de dois valores que já foram objeto de apreciação em momento anterior, a saber: R\$ 2.139,88 (PCD 72) e R\$ 1988,63 (PCD 348) (DOC. 2).

Observa-se, conforme Acórdão nº 7486/2015, no item das conclusões e do voto, que tais débitos foram afastados, ante a acolhida comprovação por parte do embargante (DOC. 3).

(...)

Sendo assim, solicita-se o reconhecimento da contradição aqui ventilada e a conseqüente retirada de tais valores, objeto de análise e colhimento de comprovação pelo embargante em momento anterior.

3.2 - DAS PCD'S 91 E 346

Abordaremos aqui a omissão incorrida por parte desse Egrégio Tribunal no tocante as PCD's 91 e 346.

a) PCD 91:

Com relação ao "PCD 91", destacamos que o trecho da viagem analisado foi 1) Brasília - Belém - 2) João Pessoa - Brasília, sendo que para o trecho Brasília - Belém os documentos apresentados com relação ao deslocamento foram entendidos como justificativas adequadas, o que por si só já propiciaria a retirada do débito (R\$ 776,55) referente àquele trecho João Pessoa - Brasília, por se tratar de viagens realizadas para uma mesma agenda.

Porém, tal análise não ocorreu, mesmo diante do acolhimento de todas as provas carreadas aos autos.

Observa-se:

(...)

Como os documentos acatados para o trecho destacado anteriormente (João Pessoa - Brasília) fazem parte de um conjunto de atividades que estavam programadas para acontecer por conta do acolhimento de novos gestores municipais e nossa função à época era o de coordenar o Departamento de Apoio à Descentralização, cumprimos assim a agenda programada.

Ao afirmar que nos documentos apresentados "não há qualquer menção às atividades relacionadas à reunião preparatória prevista para João Pessoa, nos dias 2 e 3/04/2005 (sábado e domingo).", identificamos omissão na análise, pois os documentos apresentados às páginas 18 a 25 do Vol 18 dos autos, referem-se a (DOC. 4):

(...)

Recorremos mais uma vez a decisão tomada com relação às PCD's 72 e 348 (Acórdão 7486/2015) para reforçar a tese de que os elementos probatórios (declaração, relatório de viagem, cartão de embarque e requisição de passagens) são robustos e demonstram que a atividade realizada teve finalidade vinculada a nossa ação de gestor.

Para corroborar o alegado, apresentamos trechos de decisão prolatada por esse Egrégio Tribunal (Acórdão 7.494/2012), em ocasião diversa, porém análoga ao caso em tela, onde a tese utilizada pelo Excelentíssimo Min. José Múcio Monteiro no tocante à análise documental frente à comprovação de viagens a serviço coaduna-se com o demonstrando pelo o embargante, o que nos leva a concluir que o mesmo atuou dentro dos preceitos legais e em prol da administração.

Seguem trechos da referida decisão (DOC. 5):

(...)

Destarte, pelas provas apresentadas e os fundamentos destacados em decisões anteriores desse Egrégio Tribunal apontamos a decisão que aqui atacamos como omissa diante do registro documentado e comprovado nos autos que aqui será anexado.

b) PCD 346:

A PCD 346 diz respeito à agenda realizada pelo gestor envolvendo atividades em Teresina – João Pessoa - Brasília, para os quais são apresentados documentos constantes no Vol. 16, páginas 26 a 30, e Vol. 39, página 4, dos autos os quais anexamos e que se referem-se a (DOC. 6):

(...)

Cabe destacar aqui contradição na análise da referida PCD, que diferentemente da PCD 91, não teve parte do seu trecho acatado.

Destacamos o item 7.15 do Acórdão 7486/2015:

(...)

Enfatizamos que a viagem precisa ser analisada COMO UM CONJUNTO DE FATORES, visto que a mesma teve a anuência prévia do Secretário Executivo e do Gabinete do Ministro da Saúde, tendo em vista a designação de representação dada à agenda em Teresina, com realização de Palestra em Campina Grande-PB, município onde o gestor foi Secretário de Saúde no período de 2002/2004, não podendo o mesmo se furtar a convites e/ou atividade de qualificação e fortalecimento da gestão local, ações essas vinculadas integralmente à função que respondia como Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização.

Sendo assim, o destaque dado à declaração em data posterior ao evento não merece o peso atribuído, bem como a ausência de registro da referida atividade no relatório de viagem não pode ser considerados como atos irregulares, nem podem caracterizar agendas que não atendiam ao interesse público.

Reiteramos que a agenda foi feita com anuência das autoridades superiores do Ministério da Saúde e sua comprovação foi feita com documentação robusta as quais seguiam decisões (Acórdão 7.494/2012 / TC 010.602/2005-2) já exaradas por esse Egrégio Tribunal, se não apresentados não caracterizam dolo ou irregularidade e para qual peço as devidas vênias.

Assim, reiteramos trechos de decisão prolatada por esse Egrégio Tribunal (Acórdão 7494/2012), em ocasião diversa, porém análoga ao caso em tela (DOC. 5):

(...)

Diante da constatação de que apresentamos documentação comprobatória e que a viagem em análise atendeu ao interesse público, que sejam considerados integralmente justificados todos os trechos da referida viagem.

3.3 - DOS CONSULTORES OPAS

3.3.1: Da ausência dos produtos

Com relação a este fato retomamos o disposto no item 10.6.7. do ACÓRDÃO N° 4.441/2014 — TCU – 1ª Câmara, que destaca (DOC. 7):

(...)

Verifica-se aqui uma contradição, pois mesmo havendo a afirmação de que "não há certeza quanto à existência de dano ao erário, razão pela qual se entende que não se pode imputar débito ao defendente", a decisão prolatada aponta para um acatamento parcial, sem contudo dimensionar o que expressa esse acatamento como disposto no item 12.1.8. (Acórdão 4441).

Cabe destacar que no recurso de reconsideração, Acórdão 4.441- itens 3.2 à 5.5.4 1.1.2.1 (folha 11), todos os consultores tiveram suas defesas acatadas pela auditoria quanto à entrega de seus respectivos produtos (quadros I a III), e para os quais houve a devida utilização, conforme comprovado pelo requerente a partir da aplicação dos conteúdos dos produtos por meio do ??? (Vol. 79, folhas 12 a 15 do Recurso de Reconsideração); não restando dúvida sobre a concreta utilização dos mesmos.

Quadro I: Da Análise e Conclusões das alegações do Consultor Alex Nemes Filho

(...)

Como expresso, fica claro que os produtos foram produzidos e ao ponderar que a ausência física do produto poderia ser creditada a ação ou omissão dos demais atores envolvidos no processo, a saber, OPAS (contratante) ou Ministério da Saúde (beneficiário), estabelece-se mais uma vez a contradição em IMPUTAR AO REQUERENTE A RESPONSABILIDADE ISOLADA PELO FATO OCORRIDO.

Cabe destacar que, para um dos períodos na produção dos produtos, o EMBARGANTE NÃO ERA O GESTOR. NÃO TENDO COMO SER RESPONSÁVEL PELAS PRÁTICAS DE GESTÃO DO ANTECESSOR, fato que foi comprovado e que por si só suscitaria análise diferenciada do fato.

Por fim, se uma das bases para o entendimento da falta de controle na alocação dos recursos foi à ausência 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:

(...)

Sendo assim, a defesa ganha robustez com o julgamento desse Egrégio Tribunal, ao apontar que as irregularidades foram aparentes e, no caso dos produtos dos consultores, foi elucidado, o que faz com que a base para justificar uma possível falta de controle na alocação dos recursos perca o objeto.

3.3.2 Da contratação de consultores

Destacamos inicialmente que a decisão de contratar consultor especializado para ajudar em tarefas inerentes ao controle orçamentário e acompanhamento do sistema de Planejamento se deu exclusivamente pela carência de recursos humanos como relatado no item g, Vol. 5, página 206. Em que pese às restrições identificadas por meio da inobservância ao art. 10 do Decreto n. 2.271/97, não foi em momento algum omitido ou tergiversado pelo gestor.

Cabe destacar que, não obstante a responsabilidade direta do gestor, todos os seus atos eram acompanhados e autorizado por sua chefia imediata que tinha ciência das necessidades do setor, autorizando assim o referido procedimento.

Outro ponto a destacar diz respeito ao cuidado na contratação de consultoria especializada que foi devidamente identificada pela OPAS como qualificada para o acompanhamento da execução orçamentária do departamento, (...), atitude adotada para prevenir riscos para o acompanhamento das ações programadas, conforme relatado no documento referido.

Com relação a este tema, gostaríamos de apontar contradição referente à análise das alegações do Consultor André Luiz Flexa Dumont (BR/CNT/0400515.001), que foram acatadas, dando provimento tanto a sua defesa como a do gestor Cipriano Maia de Vasconcelos, quando o teor do relatório da CGU, Vol. 5, item C, conforme disposto abaixo.

(...)

Fato que gerou a recomendação expressa nos itens "a", "c" e "q", página 208 do Vol. 15 dos autos, como disposto abaixo:

(...)

Ao fazermos referência a esse fato, estamos evocando o PRINCÍPIO DA ISONOMIA NO TRATAMENTO DAS DECISÕES, pois, em situação análoga, as alegações de um dos gestores no ACÓRDÃO N° 4441/2014, itens 6.2; 6.51; 6.53 e 9 a 9.53 teve PROVIMENTO PLENO EM DETRIMENTO DO OBSERVADO QUANDO DAS ALEGAÇÕES DO REQUERENTE PARA O QUAL FOI IMPUTADO DÉBITO, SEM QUE HOUVESSE CONSTATAÇÃO FÁTICA DE DANO AO ERÁRIO (DOC. 8).

Reiteramos que seguimos rigorosamente as orientações e recomendações atinentes ao ano de 2005, objeto da Tomada de Conta Anual - CGU, fato que ensejou no ano subsequente (2006) a aprovação de nossas contas por esse Egrégio Tribunal por meio do Acórdão n° 6089/2010, o que denota o compromisso do gestor em aprimorar seus processos de trabalho em consonância com os preceitos administrativos e constitucionais.

Com referência ao 'plano de trabalho' sabemos que o julgamento de todo e qualquer ato carece de sua contextualização temporal. Desta forma, queremos esclarecer que, à época dos fatos, 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 aquelas outras necessárias ao conjunto de atores envolvidos para a consecução da estratégia em curso.

Vale ressaltar que os Planos de Trabalho compunham um rol de documentos integrantes de um contrato assinado pela OPAS com os respectivos consultores e que se caracterizavam, como logicamente se depreende de sua natureza, em fase inicial de um processo que viria a desembocar

em ações de maior impacto sobre os contextos teóricos e/ou práticos com os quais atuavam os respectivos consultores, que reiteramos serem especialistas contratados pela OPAS.

É importante destacar que, no período referente à auditoria, informamos prontamente que a referida prática estava sendo abolida do rol das ações como consta nos autos Vol. 5, página 205, item d: ‘foi informado que não está sendo mais considerado o plano de trabalho como produto contratado, a partir do exercício de 2006.

Em que pese não terem sido acatadas as nossas alegações, reiteramos que a situação em tela NÃO ENSEJOU PREJUÍZO AO PROCESSO DE TRABALHO DO DEPARTAMENTO, DESVIO DE FINALIDADE NA CONFEÇÃO DOS PRODUTOS, que não foram questionados em sua qualidade e/ou valor de uso, NÃO OCACIONANDO DANO AO ERÁRIO PÚBLICO, NÃO HAVENDO MARGEM PARA QUE SE CARACTERIZE ESSE FATO COMO UM ATO DE IMPROBIDADE.

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

Cabe aqui destacar os aspectos abordados no item 10.6.6. do Acórdão 4441/2014 que trata da análise sobre a ausência de controle e de transparência no repasse e na prestação de contas sobre os recursos transferidos à OPAS, no âmbito dos Termos de Cooperação 15º (2º Termo de Ajuste) e 39º (1º Termo de Ajuste). Na análise feita, enfatizou-se ‘que os argumentos apresentados pelo responsável são razoáveis’.

Destaca-se que o DAD/MS poderia ter implantado outras formas de controle capazes de registrar a aplicação desses recursos, no entanto, é necessário observar que as normas e orientações aplicáveis à época, a saber: as cláusulas referentes à prestação de contas nos termos de cooperação; o art. 8º, inciso VII, do Decreto 4.726/2003 e o teor dos Memorandos 601 e 434 do FNS (fls. 1603/1607, v. 7), indicavam que: O FNS ERA A ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO.

Tal constatação foi suficiente para convencer este Egrégio Tribunal a destacar que ‘o que certamente levou os gestores do DAD/MS ao entendimento de que não cabiam a eles as providências para o estabelecimento dos controles necessários’.

Apesar disso, quando provocado, o DAD/MS ENVIDOU ESFORÇOS PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E NÃO SE FURTOU AO ESTABELECIMENTO DE UM SISTEMA quando ficou patente a sua responsabilidade pela prestação de contas.

Corroborando com o exposto acima, cabe destacar 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 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 encontram-se comprovados nos autos por meio Volume 39, páginas 1798 e 1799 e 1801 a 1807, salientando que o DAD/MS seguiu as orientações do FNS quanto aos procedimentos relativos à prestação de contas (DOC. 9).

Com base no exposto e tendo em vista que fica patente que não houve omissão no dever de prestar contas no ano de 2005, a teor do art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992, pois todos os meios e esforços foram empregados para atender às solicitações dos órgãos de controle em conformidade com o contexto vivenciado, cabendo lembrar novamente que o FNS era o responsável pela administração financeira dos termos de cooperação a época, fato que suscitou o pronunciamento, reiteramos abaixo:

(...)

Por fim, destaca-se que o Relatório de Gestão do responsável (recorrente) apresentado à época continha 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. 01, páginas 06 a 52 e Vol. 2, páginas 1 a 52), o que, em consonância com o disposto acima, caracteriza

TOTAL RESPEITO AOS PRECEITOS DA LEGALIDADE NO TOCANTE A PRESTACÃO DE CONTAS E ZELO AO ERÁRIO PÚBLICO.

Assim sendo, requeremos respeitosamente o pronunciamento de Vossa Excelência sobre os pontos aqui reiterados, de modo a sanar omissão, obscuridade e contradição na decisão atacada por esse recurso.

Ressalta-se que, apesar de constantes nos autos, não foram considerados como prova de nossa idoneidade na gestão frente ao Departamento de Apoio à Descentralização do Ministério da Saúde no ano de 2005.

4. DA MULTA

Nesse tópico me atenho à obscuridade no tratamento e determinação do valor da pena de multa ao embargante.

Observa-se a invocação do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 para amparar a imposição por esse Tribunal de sanção pecuniária ao requerente, qual seja:

(...)

Assim, o que se verifica, em verdade é que, em momento algum do *decisum* é possível verificar a atribuição ao requerente de qualquer das condutas descritas no artigo acima, de forma que, a simples imputação de multa sem a devida fundamentação não deve subsistir.

Reforça-se que NÃO HOUE, em momento algum dessa controvérsia, A EXPOSIÇÃO CLARA E OBJETIVA DA CONDUTA QUE PODERIA ENSEJAR APLICAÇÃO DA PENA CONTIDA NO ART. 58 DA LEI 8443/92.

Sendo assim, pugna análise com o intuito de sanar tal obscuridade, afim de que seja afastada a aplicação da multa.

5. DOS REQUERIMENTOS

Com base no exposto e no que tange as justificativas vinculadas às viagens a serviço, contratação de consultores e prestação de contas, situações para as quais todas as agendas e atividades foram justificadas em conformidade com o contexto e realidade da época.

Enfatizamos que não ficou evidenciada nenhuma das respectivas ocorrências I - omissão no dever de prestar contas; II - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; III - dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; IV - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, fato que nos faz requerer da decisão anterior que Vossa Excelência se digne a ACOLHER E PROVER OS PRESENTES EMBARGOS, objetivando:

I) Reconhecimento de cobrança indevida de débitos, tendo em vista decisão expressa no Acórdão 7486/2015, que estabelece a extinção de débitos;

II) Acolhimento da alegação no tocante às viagens realizadas por meio das PDCs 91 e 346, as quais foram realizadas guardando o estrito interesse da gestão, atendendo a necessidade imperiosa do serviço;

III) Que não houve dano ao erário por ausência dos produtos dos consultores e/ou pela especificação de planos de trabalho como elemento do processo de contratação dos consultores;

IV) Que o gestor seguiu as normas inerentes à prestação de contas estabelecidas a época, observando os princípios da gestão administrativa do Ministério da Saúde, não havendo, portanto omissão no dever de prestar contas e conseqüente dano ao erário.

V) Sanar obscuridade na aplicação de multa, reconhecendo, assim, a sua inaplicabilidade ao caso concreto, tendo em vista a impossibilidade de atribuir ao embargante quaisquer das condutas descritas no art. 58, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.