



TC-015.726/2005-2

Tipo: Recurso de revisão em processo de tomada de contas do exercício de 2004

Unidade jurisdicionada: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Pernambuco

Recorrentes: Valdenice Maria da Silva (CPF 607.114.934-72), Ana Maria Gonçalves Leite (CPF 126.996.751-72), Eristela de Almeida Feitoza (CPF 021.006.294-09) e Giuliana Yuri Sato Burgos (CPF 029.433.734-27)

Advogados: Eduardo Coelho Cavalcanti (OAB/PE 23.546), Ricardo de Castro e Silva Dalle (OAB/PE 23.679) e Gabriel Henrique de Oliveira (OAB/PE 30.970)

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário:

1. Análise da boa-fé objetiva fundamentada nas provas contidas no processo: ineficácia das medidas adotadas pela gestão. Descumprimento sistemático das orientações expedidas no exercício de 2004. Ausência de ação efetiva para exigir o correto preenchimento das planilhas de controle de quilometragem, inviabilizando a identificação dos trechos e usuários dos serviços de transporte utilizados.
2. O prejuízo para Administração Pública decorre da permissão dada aos servidores da assessoria ministerial para utilização dos serviços de transporte **sem a submissão a obrigação de identificação dos trechos percorridos e dos usuários do serviço**. Presumível a utilização do serviço de transporte, afastando o dano ao erário, mantendo-se o julgamento de irregularidade e a sanção de multa.
3. Aumento da demanda, utilização fora de horário e desvio de finalidade são aspectos de relevância menor no julgamento: impossibilidade de aferimento de finalidade pública no emprego do transporte.
4. “Qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária”. (art. 5º, I, da Lei 8443/92): desnecessário figurar como ordenador de despesa, analisando-se apenas o nexo de causalidade entre a ação das agentes e o dano causado.
5. Provimento parcial aos recursos.



INTRODUÇÃO

Cuidam-se dos recursos de revisão em processo de tomada de contas interpostos por Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato Burgos (peças 238-241), servidoras do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Pernambuco, buscando a rescisão do Acórdão 3.961/2010-TCU-1ª Câmara (peça 21, p. 3-8), mantido em sede recursal pelo Acórdão 7.618/2012-TCU-1ª Câmara (peça 107), por meio do qual as responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em razão de irregularidades identificadas no exercício de 2004, particularmente no Contrato 5/2003, firmado para locação de serviço de transporte em veículos automotivos.

2. Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 3.961/2010-TCU-1ª Câmara - peça 21, p. 3-8):

9.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, caput, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos seguintes responsáveis: Elias Agripino de Carvalho; Bianca Gueiros Wanderley; Ana Maria Gonçalves Leite; David Muniz de Araújo; Alexandre César Farias de Melo; Valdenice Maria da Silva; Eristela de Almeida Feitoza; Maria Aucélia Nunes de Carvalho; Giuliana Yuri Sato e a empresa Focus Locadora de Veículos Ltda.;

9.2 condenar solidariamente os responsáveis abaixo indicados ao pagamento das quantias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas mencionadas, até a efetiva quitação dos débitos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.2.1. Srs. Elias Agripino de Carvalho; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
41.180,00	9/1/2004
22.414,41	5/2/2004
21.859,11	5/2/2004

9.2.2. Srs. Elias Agripino de Carvalho; Ana Maria Gonçalves Leite; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
31.146,85	4/4/2004

9.2.3. Srs. David Muniz de Araújo; Ana Maria Gonçalves Leite; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
38.699,64	4/4/2004
25.210,62	5/3/2004
26.841,60	5/4/2004
10.518,48	6/4/2004
1.604,88	5/5/2004

9.2.4. Sras. Ana Maria Gonçalves Leite; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:



Valor (R\$)	Data
1.912,95	4/4/2004
24.607,98	16/4/2004
90.040,14	5/5/2004

9.2.5. Srs. Alexandre César Farias de Melo; Ana Maria Gonçalves Leite; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
248,40	4/4/2004
19.855,98	5/5/2004
22.192,47	7/5/2004

9.2.6. Srs. Alexandre César Farias de Melo; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
24.147,72	7/6/2004
28.146,60	28/6/2004
11.603,61	8/7/2004

9.2.7. Sras. Eristela de Almeida Feitoza; Maria Aucélia Nunes de Carvalho; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
13.545,54	11/8/2004
16.732,62	18/8/2004
18.037,08	30/8/2004
6.372,99	15/9/2004
3.770,55	6/10/2004
12.555,00	4/11/2004
4.626,45	25/11/2004
13.561,56	18/11/2004

9.2.8. Sras. Maria Aucélia Nunes de Carvalho; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
633,96	25/11/2004

9.2.9. Sras. Giuliana Yuri Sato; Maria Aucélia Nunes de Carvalho; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
9.786,15	30/08/2004
12.435,12	15/9/2004
10.054,80	6/10/2004
4.756,59	4/11/2004
17.565,66	4/11/2004
3.296,70	18/11/2004
21.091,14	25/11/2004
17.213,22	27/12/2004

9.2.10. Sras. Giuliana Yuri Sato; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
18.636,30	9/12/2004

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

9.2.11. Sras. Eristela de Almeida Feitoza; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
2.929,50	9/12/2004

9.2.12. Srs. Elias Agripino de Carvalho; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
3.960,75	9/1/2004
1.533,15	5/2/2004

9.2.13. Srs. David Muniz de Araújo; Ana Maria Gonçalves Leite; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
1.007,55	5/3/2004
998,55	5/4/2004
530,55	6/4/2004

9.2.14. Sras. Ana Maria Gonçalves Leite; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
442,8	16/4/2004
729,45	5/5/2004

9.2.15. Srs. Alexandre César Farias de Melo; Ana Maria Gonçalves Leite; Bianca Gueiros Wanderley; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
695,34	5/5/2004
1.033,20	17/5/2004

9.2.16. Srs. Alexandre César Farias de Melo; Valdenice Maria da Silva; Ana Maria Gonçalves Leite; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
1.343,43	7/6/2004
575,28	28/6/2004
1.014,84	8/7/2004

9.2.17. Sras. Eristela de Almeida Feitoza; Maria Aucélia Nunes de Carvalho; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
1.351,44	11/8/2004
2.591,28	18/8/2004
1.422,36	30/8/2004
139,68	15/9/2004

9.2.18. Sras. Maria Aucélia Nunes de Carvalho; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
448,56	4/11/2004



9.2.19. Sras. Giuliana Yuri Sato; Maria Aucélia Nunes de Carvalho; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
1.709,28	5/11/2004
329,76	27/12/2004

9.2.20. Sras. Giuliana Yuri Sato; Ana Maria Gonçalves Leite; Valdenice Maria da Silva; e Focus Locadora de Veículos Ltda.:

Valor (R\$)	Data
1.200,60	9/12/2004

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 aplicar, individualmente, aos responsáveis e empresa a seguir indicados, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) , fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) , o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor: Elias Agripino de Carvalho, Bianca Gueiros Wanderley, Ana Maria Gonçalves Leite, David Muniz de Araújo, Alexandre César Farias de Melo, Valdenice Maria da Silva, Eristela de Almeida Feitoza, Maria Aucélia Nunes de Carvalho, Giuliana Yuri Sato e a empresa Focus Locadora de Veículos Ltda.;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas a notificações;

9.5 determinar ao NEMS/PE que:

9.5.1. atue junto à Unidade Gestora do Núcleo, no sentido de corrigir as inadequações observadas no seu programa de trabalho (PTRES) ;

9.5.2. promova, no prazo de 60 (sessenta) dias, a abertura de processos de sindicância para os servidores aposentados por invalidez abaixo descritos, com vistas a apurar se estão exercendo atividades profissionais de medicina e se há insubsistência ou não dos motivos que ensejaram às respectivas aposentadorias, inclusive promovendo a realização de perícia por junta médica oficial, e, em caso positivo, adote as providências previstas na Lei nº 8.112/1990, inclusive a reversão da aposentadoria ou readaptação prevista no art. 25 e art. 24 c/c § 2o do art. 188 da referida Lei;

Matricula SIAPE °	Registro CRM
582061	1162
582258	0639
581270	0480
581274	0091
583119	3612
586033	1177
586132	1232
585702	2010
584357	0443
584559	7433
583364	2574
583038	3998



9.5.3. verifique, no prazo de 60 (sessenta) dias, se há médicos da unidade aposentados por invalidez com registro de “ativo” junto ao cadastro do Conselho de Medicina competente e, em caso positivo, realize o procedimento determinado no subitem precedente.

9.5.4 adote, de acordo com o cronograma estabelecido pelo Acórdão nº 1.520/2006-TCU-Plenário, a substituição dos trabalhadores terceirizados por servidores concursados para a execução de atividades-fim na entidade, bem como qualquer outra inerente às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários do NEMS/PE;

9.6. alertar ao NEMS/PE:

9.6.1 que em futuras contratações para a prestação de serviços, observe o disposto no Decreto nº 2.271/1997, em especial as vedações para serviços atinentes à sua atividade-fim e aos cargos pertencentes ao quadro de pessoal próprio, bem como para atividades que impliquem subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;

9.6.2. sobre a necessidade de exigir, a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social (INSS e contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal) , para com o FGTS (CEF) e para com a Fazenda Federal (SRF e PGFN) , em observância à Constituição Federal (art. 195, § 3º) , à Lei nº 8.666/1993 (arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII) , à Lei nº 8.036/1990 (art. 27, ‘a’) , à Lei nº 9.012/1995 (art. 2º) , à Lei nº 8.212/1991 (art. 47) , ao Decreto nº 612/1992 (art. 16 e parágrafo único, art. 84, inciso I, alínea “a” e § 10, alíneas “a” e “b”) e ao Decreto-lei nº 147/1967, de modo a afastar, inclusive, a possibilidade de, por força do Enunciado TST 331, vir a responder subsidiariamente pelo inadimplemento de encargos trabalhistas;

9.6.3. se abstenha de efetuar aquisições e contratações por inexigibilidade de licitação quando houver viabilidade de competição, e também nos casos em que houver apenas exclusividade de marca e não exclusividade do produto de interesse da empresa, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993;

9.7. determinar o envio de cópia desta deliberação aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8443/1992, para ajuizamento das ações que julgar cabíveis;

HISTÓRICO

3. Valdenice Maria da Silva (Chefe da Divisão de Convênios e Gestão e Ordenadora de Despesas por Delegação de Competência), Ana Maria Goncalves Leite (Chefe do Setor de Recursos Logísticos), Eristela de Almeida Feitoza (Assessoria do Ministro) e Giuliana Yuri Sato Burgos (Assessoria do Ministro), todas no desempenho de suas atribuições no Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Pernambuco, foram citadas para se defenderem da imputação de fato lesivo ao erário público, nos seguintes termos:

pagamentos efetuados à empresa Focus Locadora de Veículos Ltda. no contrato 05/2003, sem a regular liquidação das despesas, tendo em vista que não existiam elementos essenciais e documentos comprobatórios conforme estabelecido em contrato, contrariando o prescrito no art. 62 e § 10, 2º do art. 63 da Lei 4320/64.

pagamentos a maior efetuados à empresa Focus Locadora de Veículos Ltda. no contrato 05/2003, referente ao enquadramento irregular de veículos em categorias superiores ao devido.



4. As servidoras Valdenice Maria da Silva e Ana Maria Goncalves Leite ainda foram ouvidas em audiência quanto a: **a)** utilização de veículos com mais de 3 anos de fabricação em desacordo com o Contrato 5/2003; **b)** pagamentos antecipados durante a execução contratual; **c)** desvio de finalidade, conforme instrução contida nas peças 10 e 11.

5. Na origem, a discussão recai sobre o Contrato 5/2003 (peça 24, p. 29-38), firmado pela Administração para a prestação de serviços de transporte terrestre de pessoas, documentos e pequenas cargas, ocasião em que se identificou um “elevado incremento do faturamento pelo advento da nomeação do Sr. Humberto Costa como Ministro da Saúde, bem como uma acentuada redução no período posterior a sua saída do Ministério” (peça 11, p. 6).

6. Durante a instrução processual, a Corte identificou que o procedimento de elaboração dos vouchers de transporte era inadequado, não permitindo “qualquer conhecimento a respeito da origem, finalidade, objetivo e usuários e a correlação e confiabilidade das quilometragens dos percursos, que eram dados essenciais para a correta liquidação das despesas” (peça 11, p. 7), razão pela qual o Tribunal houve pela responsabilização de todos os servidores envolvidos na atestação dos serviços de transporte, particularmente aqueles pagamentos derivados de fichas de controle assinadas apenas com a designação “à serviço da assessoria do Ministro da Saúde” (peça 26, p. 38 a peça 77).

7. No julgamento (peça 21, p. 3-8), confirmado em grau de recurso de reconsideração (peça 107), a Corte deliberou pelo julgamento de irregularidade com imputação de débito aos servidores envolvidos na atividade de atestamento dos serviços de transporte.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Nenhuma divergência a ser apontada no despacho de admissibilidade sugerido nas peças 243 e 244 e adotado pela e. Relatora Ministra Ana Lúcia Arraes de Alencar (peça 247), pelo conhecimento do recurso.

DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO NO RECURSO DE REVISÃO

9. Para apreciação do pedido de efeito suspensivo, há de se tomar como norte a decisão contida no Acórdão 2002/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Múcio Monteiro, *verbis*:

Para a excepcional concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é imprescindível a comprovação dos requisitos relativos às medidas cautelares no âmbito do TCU, a saber: plausibilidade jurídica do direito, perigo da demora, além do receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou risco de ineficácia da decisão de mérito. Não são aceitáveis alegações de possível prejuízo a patrimônio particular ou a interesse do recorrente, a exemplo da inscrição do nome no Cadin e na dívida ativa, ou da possibilidade de bloqueio de bens, ou, ainda, de inelegibilidade para eleições municipais.

(Acórdão 2002/2016-TCU-Plenário. Rel. Min. José Múcio Monteiro)

10. As alegações das recorrentes circunscrevem-se ao prejuízo financeiro alegado em decorrência de execução do título condenatório, motivo, por si só, não suficiente para a concessão do efeito suspensivo, particularmente pela noção de que o julgamento da tomada de contas simplificada do exercício de 2006 não guarda perfeita similitude ao caso ora julgado (TC-



015.669/2006-2 – Acórdão 1.538/2015-TCU-1ª Câmara), conforme será avaliado no exame de mérito infra, afastando a plausibilidade do direito invocado como fundamento para a concessão de eventual medida cautelar.

EXAME DE MÉRITO

11. Da delimitação

12. O recurso de revisão contido nas peças 238-241 apresenta as seguintes razões de inconformidade: **a)** boa-fé na gestão contratual, com a adoção de medidas corretivas da execução (Memorando Circular 27/NEMS/DICON-PE, de 21/6/2004 e Memorando 50/NEMS/DICON-PE, 14/3/2005), sendo que a execução do contrato repetia mecanismos adotados no órgão desde 2001, tendo as servidoras condenadas assumido a gestão em 2004; **b)** observância do Decreto 93.872/1986 e da Lei 4.320/64 para a liquidação das despesas, pois os pagamentos foram precedidos de procedimentos de verificação, especialmente as planilhas de controle atestadas por servidores do NEMS, com a indicação das quilometragens rodadas por cada veículo, dando indícios de execução do contrato, exemplificado no julgamento das contas do exercício de 2006 (Acórdão 1.538/2015-TCU-1ª Câmara); **c)** justificativas para o aumento dos serviços de transporte, com a exibição de documentos de solicitações de viagens comprovatórios dos deslocamentos ocorridos; **d)** justificativas para utilização de veículos em horários não comerciais, com o deslocamento de chefia, direção e assessoria em horários autorizados segundo o Decreto 6.403/2008; **e)** ausência de desvio de finalidades no Contrato 5/2003, pois a competência dos Núcleos Estaduais era de promover atividades de apoio aos órgãos do Ministério da Saúde (art. 141 do Decreto 4.726/2003), ratificando a execução dos serviços; **f)** incidência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na análise da Nota Fiscal 344 (com data de atesto irregular) e das Notas Fiscais 357 e 448 (sem data de atestamento); **g)** ilegitimidade das recorrentes Guiliana Yuri Sato e Eristela de Almeida Feitoza, que não exerciam função de ordenadora de despesas, não podendo ser responsabilizadas pelo atestamento dos serviços fundado em relatórios próprios.

13. Da análise da boa-fé na gestão do contrato de transporte e das providências adotadas no curso da execução contratual

14. Alegam as recorrentes que o Gabinete do Ministro da Saúde houvera se instalado, em Recife, em meados de 2003, tendo se utilizado dos serviços de transporte do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde para os deslocamentos, preenchendo as planilhas de controle de quilômetros sem assinatura dos usuários. Afirmam que a assinatura dos servidores passou a ser exigida após maio de 2004, em decorrência do Memorando Circular 27/2004 e 50/2005, expedidos pelas servidoras responsáveis pela gerência do NEMS/PE, devendo ser reconhecida a boa-fé na gestão que adotou procedimentos que vinham sendo executados desde 2001.

Análise

15. Em matéria de boa-fé, há de se adotar a linha de interpretação esboçada no Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário: “A boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos” (Rel. Min. José Múcio Monteiro).



16. Objetivamente, o único elemento que poderia conduzir a mitigação da responsabilidade das servidoras no que tange à correta identificação da atividade de transporte disponibilizado à assessoria ministerial seriam os Memorandos 27/2004 (peça 238, p. 26) e o Memorando 50/2005 (peça 23, p. 3), explicitando a necessidade de assinatura das planilhas e da necessidade de registro de origem, destinação, horário, finalidade e quilometragens do percurso.

17. Todavia, a orientação expedida pela Chefe da Divisão de Gestão (Valdenice Maria da Silva) não gerou qualquer consequência prática, pois as planilhas de controle utilizadas para o controle da execução do serviço de transporte glosadas nos presentes autos, em todo o exercício de 2004, não permitiu a identificação do usuário do serviço ou da finalidade do transporte solicitado, sendo preenchido, na quase totalidade, apenas com a indicação de “uso pelo gabinete” (peças 26, p. 38 a peça 73, p. 9).

18. Ou seja, resta evidenciada a omissão da responsável no sentido do correto enquadramento da utilização do serviço de transporte dentro das normas aplicáveis à espécie, uma vez que, embora tivesse ciência da situação de utilização sem critérios dos veículos disponibilizados, não buscou meios de dar cumprimento a própria orientação expedida.

19. Seria competência da servidora responsável pela gestão contratual a comprovação de utilização dos veículos para uma finalidade pública, com a exigência do preenchimento completo da ficha de controle diário de veículos, especialmente os campos: trecho/destino, nome, assinatura e matrícula do usuário. O preenchimento incompleto das fichas de controle deveria conduzir a abertura de processos de tomada de contas especiais contra aqueles servidores que se utilizavam dos serviços sem a correta demonstração, não podendo gerar o pagamento da despesa sem qualquer análise dos documentos.

20. Aponte-se para o fato de que a alegada alteração do procedimento para períodos posteriores a maio de 2004 (junho e agosto de 2004), afirmado pelas recorrentes, não se deu nos controles de veículos utilizados pela assessoria, objeto exclusivo de impugnação por parte da decisão do Tribunal de Contas da União, conforme se extrai da leitura das fichas colacionadas nos autos (peças 26, p. 38 a peça 73, p. 9).

21. Portanto, a avaliação da boa-fé das gestoras envolvidas na gestão contratual não acarreta a modificação da decisão atacada, uma vez que a ação corretiva se mostrou débil, sem qualquer eficácia para debelar a má utilização dos serviços de transporte por parte da assessoria ministerial, permitindo que, no exercício de 2004, o transporte de pessoas fosse realizado naquele setor sem qualquer critério de controle da execução da despesa.

22. Da observância da legislação atinente a liquidação da despesa e da aplicação de julgamentos em situações análogas

23. Afirmam as recorrentes que a liquidação das despesas observou as regras contidas no Decreto 93.872/1986 e da Lei 4.320/64, com a utilização das planilhas de controle atestadas e a indicação das quilometragens rodadas por cada veículo, sugerindo a aplicação do julgamento das contas do exercício de 2006 (Acórdão 1.538/2015-TCU-1ª Câmara).

Análise

24. Em contraste com as decisões do Tribunal no presente processo e aquiescendo em parte aos argumentos das recorrentes, o fato é que a qualificação jurídica das irregularidades



identificadas é incorreta, no sentido de apontar falha na liquidação da despesa, pois a irregularidade está na falta de comprovação da utilização do serviço de transporte em finalidades públicas.

25. Observando o relatório do controle interno que deu origem a apuração nos presentes autos, verifica-se que as irregularidades, na origem, estavam ligadas ao pagamento superior ao contido nas fichas de controle, pagamento de despesas de hospedagem e alimentação **sem comprovação documental e falta de descrição dos percursos** (peça 8, p. 135-139 e peça 9, p. 51-56).

26. O foco na condenação recaiu sobre a **falta de descrição dos percursos**, ocorrência que foi qualificada como defeito na liquidação da despesas. Todavia, a liquidação da despesa, sendo uma das fases do processo de realização da despesa pública, está atrelada a relação entre o fornecedor do serviço e a Administração Pública apresentada por seus agentes públicos.

27. Ora, os autos estão instruídos com as fichas de controle que foram utilizadas como parâmetro para aferir a prestação de serviços, com a indicação dos veículos utilizados e as quilometragens percorridas, bem como o atestamento de servidores do órgão (peças 26, p. 38 a peça 73, p. 9), havendo, portanto, um início de prova razoável de que os serviços tenham sido prestados pela empresa, embora **as fichas de controle sejam omissas quanto a identificação de outros elementos necessários a caracterização da finalidade pública do serviço realizado**.

28. Há um prejuízo para a Administração Pública, ao permitir que os servidores da assessoria ministerial tivessem acesso ao serviço de transporte sem a submissão a obrigação de identificação dos trechos percorridos e dos usuários do serviço. Contudo, trata-se de um defeito nos procedimentos de controle adotados, ao permitirem a utilização dos veículos sem a identificação dos elementos necessários a apreciar a finalidade pública atendida pelo transporte cedido aos servidores da assessoria, **sendo razoável a elisão do débito reconhecido, sem prejuízo do julgamento de irregularidade das contas e da imputação de multas**.

29. De outra sorte, a comprovação da utilização do serviço de transporte decorria dos documentos de controle de veículos terceirizados colacionados aos autos (peças 26, p. 38 a peça 73, p. 9) e, portanto, a liquidação teve por base os comprovantes da prestação efetiva do serviço (art. 63, § 2º, III da Lei 4.320/64), fato que foi levado em consideração para afastar o débito no julgamento das contas de 2006:

Compulsando os autos, verifico que diversos documentos mencionados pela Secretaria de Recursos e pelo MPTCU, embora não sejam suficientes para assegurar que a totalidade dos pagamentos realizados à empresa ocorreu em retribuição ao transporte de servidores exclusivamente no cumprimento da missão do órgão, em razão das falhas acima mencionadas, indicam, com razoável certeza, que ao menos parte dos gastos ocorreu no cumprimento das atividades finalísticas do Ministério.

Por um lado, há diversas fichas de controle diário de veículos desprovidas de elementos importantes, como o nome e a assinatura do usuário, os horários de cada viagem e a finalidade daquele transporte (a exemplo da peça 36, p. 28), o que dificulta ou impede o controle desses gastos.

Por outro lado, também foram juntadas aos autos fichas com nomes e assinaturas dos usuários, requisições de veículos nas quais consta a finalidade de algumas viagens (peça 32, p. 51, peça



33, p. 4, 6, 10, 13, 15) e documentação indicando o pagamento de diárias, tanto aos motoristas da empresa contratada (peça 31, p. 36-52) como aos assessores do Ministério (peça 111).

(Acórdão 1.538/2015-TCU-1ª Câmara – Min. Walton A. Rodrigues)

30. Ou seja, o preenchimento incompleto das fichas de controle diário no exercício de 2005 não ensejou o reconhecimento do débito, presumindo a Corte que parte dos gastos ocorreu no “cumprimento das atividades finalísticas do Ministério”. Há similitude ao julgamento no julgamento do exercício em análise (2004), pois a totalidade dos documentos, embora descreva de forma indevida a utilização do veículo (“servidores da assessoria”), aponta para a ocorrência do serviço de transporte, ainda que inviabilizada a análise sobre a finalidade pública no serviço demandado, uma vez que as recorrentes apresentaram documentos de atividades relacionadas a representação ministerial naquele Estado (notícias de atividades e de concessão de diárias).

31. Em resumo, a irregularidade não está atrelada aos problemas na liquidação da despesas, uma vez que é razoável presumir a utilização dos serviços segundo os boletins preenchidos com a quilometragem rodada e o atestado realizado por servidor do órgão. A essência da irregularidade está no procedimento *interna corporis* de se admitir que os servidores tivessem acesso ao serviço de transporte sem a observância aos mecanismos de identificação dos itinerários e dos usuários, impedindo a averiguação da persecução de uma finalidade pública, fato que enseja o julgamento de irregularidade e a aplicação de multa, sem a imputação de débito.

32. Do aumento da demanda dos serviços e da utilização fora de horário comercial

33. Alegam as recorrentes que o aumento dos quantitativos na utilização dos serviços estaria relacionado a estrutura geográfica do Estado, bem como a própria atividade de representação ministerial, fato evidenciado pelas diárias concedidas no período. Entendem que a utilização de veículos fora do horário comercial estria justificada com o desempenho de funções institucionais, sendo tal prática derivada de anos anteriores.

Análise

34. Embora o aumento na utilização do serviço de transporte esteja relacionado a instalação do gabinete de representação, o fato é que os boletins de conferência não permitem concluir que a utilização dos serviços estivesse relacionada a uma finalidade institucional, razão pela qual a irregularidade decorrente da falta de controle não pode ser elidida.

35. No mesmo sentido, embora abstratamente seja possível a utilização do transporte fora de horários comerciais, o fato é que o preenchimento incompleto do *vouchers* de transporte, ao não identificarem os trechos e os usuários, impossibilitou a auditoria *a posteriori* da correta utilização dos veículos, impossibilitando a identificação da finalidade pública a qual se destinava.

36. Do desvio de finalidade na execução dos serviços de transporte

37. Afirmam as recorrentes que não houve desvio de finalidade na execução dos serviços, uma vez que as provas indicam a execução dos serviços de transporte, com o exercício da função institucional do NEMS/PE prevista no art. 141 do Decreto 4.726/2003.

Análise



38. Nesse ponto, a argumentação das recorrentes não pode ser comprovada, uma vez que o desvio de finalidade na utilização dos transportes somente poderia ser avaliada com o correto preenchimento das fichas de controle de veículos. Com a tolerância praticada pelas gestoras para o preenchimento incompleto, a possibilidade de provar o uso correto (dentro de finalidades institucionais) restou inviabilizada, atraindo a responsabilização pelo dano causado e a irregularidade decorrente da falta de controles adequados.

39. Da razoabilidade e proporcionalidade no pagamento pontual em notas fiscais

40. Asseveram as recorrentes a necessidade de se aplicarem os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na avaliação de irregularidades identificadas na Nota Fiscal 344/2004 (peça 23, p. 19 – ausência de responsável pelo atesto), Nota Fiscal 357/2004 (peça 23, p. 24 – ausência de data) e Nota Fiscal 448/2004 (peça 24, p. 17 – ausência de data).

Análise

41. A Nota Fiscal 344/2004 possui identificação do responsável pelo atestamento dos serviços (David Muniz de Araújo). As Notas Fiscais 357/2004 e 448/2004 estão identificadas com a data de expedição (abril de 2004 e novembro de 2004). Deste modo, as alegações das responsáveis não guardam relação com as imputações decorrentes do sistema de controle leniente empregado para a certificação do serviço de transporte.

42. Da legitimidade das servidoras do gabinete Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato Burgos para atestamento dos serviços

43. Alegam as recorrentes Eristela de Almeida Feitoza e Guiliana Yuri Sato Burgos que não poderiam ser sancionadas pois não exerciam função de ordenadora de despesas, não tendo relação com a liquidação da despesa.

Análise

44. Considerando a qualificação jurídica da irregularidade consistente na ausência de adoção de controles no sentido de evidenciar a utilização do transporte para uma finalidade pública, é certo que a atividade das servidoras em atestar a utilização dos serviços sem o preenchimento correto das fichas de controle veicular justifica a aplicação de sanção, independentemente do exercício da função de ordenador de despesas, em decorrência da prática de infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do art. 16, III, “b” da Lei 8.443/92:

Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

45. Note-se que a jurisdição do Tribunal abrange qualquer pessoa física que gere recursos públicos, independentemente de figurarem como ordenadoras de despesas, devendo



observar apenas se as agentes públicas estão inseridas no nexo de causalidade do fato gerador do prejuízo ao erário:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária;

46. O preenchimento das fichas de controle veicular sem a identificação dos usuários e dos trechos abrangidos, de responsabilidade das servidoras em comento, é causa de violação da norma de direito financeiro, pois, houvessem preenchido corretamente os *vouchers* de controle, estariam afastadas de qualquer responsabilização, ainda que outras irregularidades na utilização do serviço pudessem ser detectadas.

CONCLUSÕES

47. A aferição da boa-fé decorre da análise objetiva das provas contidas nos autos que eventualmente demonstrem conduta zelosa por parte das gestoras. No caso concreto, a expedição dos memorandos não foi medida suportada por ações subseqüente, sendo que o descumprimento das orientações ocorreu em todo o exercício de 2004, sem que as gestoras exigissem o correto preenchimento das planilhas de controle de quilometragem, inviabilizando a identificação dos trechos e usuários, e, por consequência, a própria análise da utilização dos serviços de transporte em uma finalidade pública.

48. O prejuízo para Administração Pública decorre da permissão dada aos servidores da assessoria ministerial para utilização dos serviços de transporte sem a submissão a obrigação de identificação dos trechos percorridos e dos usuários do serviço. Os documentos apresentados permitem presumir, de forma razoável, a utilização do serviço de transporte, justificando o afastamento do dano ao erário, com a aplicação analógica da decisão do exercício de 2005 (Acórdão 1.538/2015-TCU-1ª Câmara).

49. O aumento da demanda e a utilização fora de horário são aspectos de relevância menor no julgamento, uma vez que o preenchimento incompleto dos vouchers impediu o controle sobre a despesa pública, não sendo possível auferir se a utilização aumentada e fora dos horários de expediente atendiam a uma finalidade pública. Na mesma linha se insere a alegação de ausência de desvio de finalidade, uma vez que o emprego do transporte em uma finalidade pública não pode ser devidamente avaliado.

50. “Qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária” (art. 5º, I, da Lei 8443/92), razão pela qual a aplicação de sanções prescinde da situação de ordenadora de despesas, devendo ser avaliado apenas o nexo de causalidade entre a ação das agentes e o dano causado.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de revisão interpostos por Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato Burgos contra o Acórdão 3.961/2010-TCU-1ª Câmara, propondo:

- a) conhecer os recursos e dar provimento parcial, para excluir o item 9.2 do Acórdão, estendendo *ex officio* os efeitos da decisão à Elias Agripino de Carvalho, Bianca Gueiros Wanderley, David Muniz de Araújo, Alexandre César Farias de Melo, Maria Aucélia Nunes de Carvalho e a empresa Focus Locadora de Veículos Ltda. (art. 161 do RI/TCU);
- b) excluir da relação processual a empresa Focus Locadora de Veículos Ltda., excluindo sua responsabilidade em relação ao julgamento das contas e suprimindo a multa que lhe fora cominada;
- c) consequentemente, alterar o item 9.1 do Acórdão 3.961/2010-TCU-1ª Câmara e o fundamento de validade da multa cominada no item 9.3, dando-lhes a seguinte redação:

9.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, caput, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos seguintes responsáveis: Elias Agripino de Carvalho; Bianca Gueiros Wanderley; Ana Maria Gonçalves Leite; David Muniz de Araújo; Alexandre César Farias de Melo; Valdenice Maria da Silva; Eristela de Almeida Feitoza; Maria Aucélia Nunes de Carvalho e Giuliana Yuri Sato;

(...)

9.3. com fundamento no art. 58 da Lei nº 8.443/1992 aplicar, individualmente, aos responsáveis e empresa a seguir indicados, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor: Elias Agripino de Carvalho, Bianca Gueiros Wanderley, Ana Maria Gonçalves Leite, David Muniz de Araújo, Alexandre César Farias de Melo, Valdenice Maria da Silva, Eristela de Almeida Feitoza, Maria Aucélia Nunes de Carvalho e Giuliana Yuri Sato;

- d) dar ciência da decisão que vier a ser prolatada aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 5 de setembro de 2017

(assinado eletronicamente)
Weverton Ribeiro Severo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5062-8