

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Raimundo Nonato Machado Filho, Francisca Tereza Correa de Souza Costa e Ione Serra Maia contra o Acórdão 2.895/2017-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte conheceu e negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos contra decisão que julgou irregulares suas contas e imputou-lhes débito solidário (Acórdão 619/2015-TCU-Plenário) em razão de superfaturamento e outras irregularidades em contrato firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a empresa Agaform Comércio e Representações Ltda. para prestação de serviços de informática.

2. Nesta oportunidade, os embargantes alegam que a deliberação recorrida estaria eivada de omissão quanto à análise do argumento de que não teria ocorrido o esgotamento das medidas administrativas internas com vistas à obtenção de ressarcimento da empresa Agaform, que teria sido a beneficiária final do superfaturamento.

3. Preliminarmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do elucidativo Acórdão 3.339/2013-TCU-1ª Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.”

4. Dito isso, observo que a deliberação recorrida enfrentou os argumentos trazidos pelos responsáveis, nos seguintes termos:

“RELATÓRIO

(...)

**5. Pressuposto para instauração de tomada de contas especial (peças 98, 100 e 102, todas p. 3-10, e peça 110, p. 2-4)**

5.1. Os recorrentes Raimundo Nonato Machado Filho, Ione Serra Maia, Francisca Tereza Corrêa de Souza Costa e Maria Francilene Rodrigues de Moura sustentam que a instauração da TCE somente poderia ocorrer após esgotadas as providências administrativas internas com vistas a recomposição do erário, nos termos de julgados desta Corte de Contas, de parecer do MPTCU, dos artigos 1º e 3º da IN-TCU 13/1996 e da IN-TCU 56/2007, e artigos 3º e 4º da IN-TCU 71/2012.

5.2. Informam que esse entendimento também é corroborado pela CGU em seu ‘Manual de instruções sobre Tomada de Contas Especial’, pelo doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e pela Funasa em seu ‘Manual de Procedimento da Fundação sobre Tomada de Contas Especial’.

5.3. Argumentam que a Funasa não esgotou os meios para obter o ressarcimento do prejuízo ao erário, pois seria insuficiente a determinação feita no processo administrativo disciplinar para que os servidores envolvidos na irregularidade recolhessem o valor do débito. Seria indispensável, no mínimo, a inscrição da empresa Agaform Comércio e Representações Ltda. no cadastro de Dívida Ativa.

5.4. E com relação aos servidores, consideram que ainda seria possível realizar a cobrança do débito com base no artigo 46 da Lei 8.112/1990.

**Análise**

5.5. Os artigos 3º e 4º da IN-TCU 71/2012, mencionados pelos recorrentes, dispõem que devem ser adotadas medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano ao erário e, após esgotadas estas medidas e sem a elisão do dano, é que deve ser instaurada a TCE.

5.6. A norma em referência busca evitar a adoção de esforços em duplicidade e observa o princípio da eficiência e da economicidade. Representa um norte para a administração pública diante de irregularidades que possam ensejar prejuízo ao patrimônio público. Como bem assinalado pelos recorrentes, essa orientação é inclusive adotada pela CGU em seu ‘Manual de instruções sobre Tomada de Contas Especial’ e pela própria Funasa em seu ‘Manual de Procedimento da Fundação sobre Tomada de Contas Especial’.

5.7. No caso dos autos, restou entendido de forma pacífica que a Funasa envidou esforços suficientes para a recomposição do prejuízo verificado, tendo notificado os responsáveis para pagamento do débito, não obtendo sucesso. Com relação às medidas adotadas previamente a instauração da TCE, o Ministério Público junto ao TCU elaborou parecer em que sintetizou assim as ações da Funasa (peça 12, p. 19), *verbis*:

‘Apenas para lembrar alguns dos fatos marcantes:

a) ainda em 1998, ou seja, no ano seguinte ao da celebração do contrato com a Agaform, os responsáveis tiveram ciência de que suas justificativas acerca de irregularidades na execução contratual não haviam sido acolhidas (Relatório de Auditoria da Funasa, de 21.8.1998 - peça 1, pp. 27/9);

b) em outubro de 1998, a Agaform ingressou com mandado de segurança com pedido de liminar contra ato do sr. Coordenador Regional da Funasa, que determinara a anulação do contrato decorrente do Convite 34/1997, tendo em vista a utilização de modalidade diversa da legalmente prevista no artigo 23 da Lei 8.666/1993 (SJ/MA, Processo 98.5362-2 - peça 1, pp. 221/51);

c) em julho de 1999, foi proferida a Sentença 263/1999: segurança parcialmente concedida, para restabelecer o contrato, por ofensa à ampla defesa (peça 1, pp. 287/97);

d) também em 1999, a Agaform ingressou judicialmente com ação de cobrança contra a Funasa, por descumprimento do contrato. A Funasa entrou com recurso de apelação em novembro de 2003 (Processo 1999.37.00.000905-9, peça 5, pp. 358/66);

e) em novembro de 2002, instaurou-se comissão de sindicância (peça 6, p. 6);

f) em junho de 2003, foram promovidas citações no âmbito do processo administrativo disciplinar, instaurado no mesmo mês (v.g., peças 2, pp. 334/6, e 6, p. 4);

g) em fevereiro de 2006, o Ex.mo Ministro da Saúde promoveu o julgamento do processo administrativo disciplinar (peça 6, pp. 242/64);

h) em 2009, a CTCE procedeu à notificação dos responsáveis (v.g., peça 7, pp. 4/6, 18/20, 32/4 e 46/66).’

5.8. Como se vê, é possível afirmar que a Funasa adotou providências prévias no âmbito judicial e administrativo com vistas a obter o ressarcimento do dano ao erário, além de ter identificado os responsáveis pelos atos irregulares.

5.9. E na presente etapa recursal, em que já foi prolatada uma decisão definitiva no âmbito da TCE, restam superadas discussões acerca do aspecto formal para instauração deste processo. Com efeito, conforme dispõe o artigo 171 do Regimento Interno/TCU:

‘Art. 171. Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.’

5.10. A tomada de contas especial representou mais uma oportunidade em que os responsáveis puderam se defender dos fatos irregulares que lhes foram atribuídos, não sendo possível reconhecer qualquer prejuízo aos recorrentes. As normas não devem ser interpretadas de forma restritiva a ponto de inviabilizar as atividades de controle deste Tribunal, como defendem os responsáveis.

5.11. Com estas considerações, conclui-se que a presente TCE atendeu aos pressupostos para a sua instauração, restando afastada a alegação em exame, nos termos do artigo 171 do RITCU.

(...)

VOTO

(...)

7. Quanto ao mérito, acolho em sua totalidade o parecer da unidade instrutora, retratado no relatório precedente, com os ajustes propostos pelo *Parquet* especializado, **incorporando-o às minhas razões de decidir.**

8. Sobre o primeiro argumento, conforme a escorreita análise realizada pela Serur, restou comprovado que a Funasa adotou os procedimentos internos necessários para recompor o erário, antes da instauração da TCE, não assistindo razão aos recorrentes. Outrossim, **a hipótese de eventual falha na fase administrativa da TCE não socorreria os recorrentes, uma vez que teria sido superada com a citação formalizada no âmbito do TCU.**” (grifos acrescidos).

5. Portanto, as razões recursais ora apresentadas já foram analisadas na deliberação recorrida e todas as questões foram decididas, não caracterizando omissão o fato de não terem sido adotadas as teses e interpretações preferidas pelos embargantes.

6. Na realidade, ficou claro que as ilações lançadas consistem em tentativa de rediscutir o mérito da matéria decidida por este Colegiado. Contudo, tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, a qual é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada. Se os embargantes querem demonstrar seu inconformismo com o resultado do julgamento e reinstalar a discussão jurídica já apreciada pelo Tribunal, deverão fazê-lo pelas vias recursais adequadas, pois extrapola os limites dos embargos de declaração o rejuízo da causa.

7. De tal modo que, inexistindo a alegada omissão, devem ser rejeitados os presentes embargos.

8. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator