

GRUPO I – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 015.669/2006-2

Natureza: Recursos de Reconsideração em Tomada de Contas Simplificada - Exercício: 2005

Órgão/Entidade: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Pernambuco.

Exercício: 2005

Responsáveis: Ana Maria Gonçalves Leite (126.996.751-72); Eristela de Almeida Feitoza (021.006.294-09); Giuliana Yuri Sato (029.433.734-27); Joao Teofilo da Silva (096.812.131-49); José Menezes Neto (182.714.131-04); João Paulo Baccara Araújo (097.966.816-68); Maria Semis Lemos Lins (196.303.874-68); Miguel Ferreira da Silva Filho (101.811.134-49); Valdenice Maria da Silva (607.114.934-72); Focus Locadora de Veículos Ltda. (04.260.721/0001-91).

Interessado: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Pernambuco (00.394.544/0190-13)

Advogados constituídos nos autos: Ricardo de Castro e Silva Dalle (OAB/PE 23.679), Gabriel Henrique Bezerra Ramos de Oliveira (OAB/PE 30.970) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS SIMPLIFICADA. EXERCÍCIO DE 2005. NÚCLEO ESTADUAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE/PE. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE. FALTA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA A COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS NAS FINALIDADES DO ÓRGÃO. CONTAS REGULARES E REGULARES COM RESSALVA DE ALGUNS GESTORES. CONTAS IRREGULARES DE OUTROS. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. AFASTAMENTO DO DÉBITO. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelas Senhoras Valdenice Maria da Silva, ordenadora de despesas do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Pernambuco (NEMS/PE), Ana Maria Gonçalves Leite, responsável pelo setor de Recursos Logísticos, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato, assessoras do então ministro da Saúde, contra o Acórdão 4.931/2013-TCU-1ª Câmara.

Os apelos foram examinados pelo auditor da Secretaria de Recursos em instrução que transcrevo com os ajustes de forma pertinentes (peça 129):

“HISTÓRICO

2. A Sra. Valdenice Maria da Silva, ordenadora de despesas do NEM/PE, foi citada pelo Ofício 1.101/2010 (peça 26, p. 34-36), e a Sra. Ana Maria Gonçalves Leite, responsável pelo setor de

Recursos Logísticos, pelo Ofício 1.102/2010 (peça 26, p. 45-47) para justificar as seguintes irregularidades:

- falhas dos controles diários dos veículos colocados à disposição do Gabinete do Ministério da Saúde (descentralizado em Pernambuco), no período de janeiro a julho de 2005, consistentes na ausência de registros da finalidade do serviço e dos nomes dos passageiros transportados (exceção a primeira quinzena de julho, no que se refere aos passageiros);
- não adoção, de procedimentos, para verificar se os serviços prestados pela Focus Locadora de Veículos ao Gabinete do Ministro da Saúde (descentralizado em Recife), no período de janeiro a julho de 2005, seriam para atender à missão institucional do Ministério da Saúde, bem como não designação formal do fiscal do contrato, especificamente, para esses veículos.

3. A Sra. Eristela de Almeida Feitoza foi citada pelo Ofício 1.103 (peça 26, p. 56-57), e a Sra. Giuliana Yuri Sato pelo Ofício 1.104 (peça 26, p. 62-63), ambas assessoras do então Ministro Humberto Costa, para justificar as seguintes irregularidades:

- falhas dos controles diários dos veículos colocados à disposição do Gabinete do Ministério da Saúde (descentralizado em Pernambuco), no período de janeiro a julho de 2005, consistentes na ausência de registros da finalidade do serviço e dos nomes dos passageiros transportados (exceção a primeira quinzena de julho, no que se refere aos passageiros);
- não apresentação de documentação que comprovasse, mesmo que posteriormente, a utilização dos veículos em atividades específicas do Ministro da Saúde.

4. Após o desenvolvimento do processo, esta Corte exarou o Acórdão 4.931/2013-TCU-1ª Câmara (peça 79), que possui a seguinte redação:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos I, II e III, alínea “c” e § 3º; 17; 18; 19, caput; 23, inciso incisos I, II e III; 28, inciso II; e 57 da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 202, § 6º, e 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. acolher as alegações de defesa da Focus Locadora de Veículos Ltda.;

9.2. julgar irregulares as contas de Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato e condená-las ao pagamento das quantias especificadas a seguir, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Valor (R\$)	Data	Responsáveis Solidárias
22.144,05	10/2/2005	Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite e Giuliana Yuri Sato
25.987,50	17/2/2005	
5.659,35	19/8/2005	
22.336,56	1/3/2005	
23.405,31	17/3/2005	
5.766,73	19/8/2005	
28.664,66	1/4/2005	
36.479,97	5/8/2005	
9.262,53	5/8/2005	
35.222,49	19/5/2005	Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite e Eristela de Almeida Feitoza
28.853,91	19/5/2005	
8.895,20	25/8/2005	
55.117,80	16/6/2005	
8.213,20	25/8/2005	
42.417,81	30/6/2005	

21.880,35	14/7/2005	
9.925,46	25/8/2005	
30.368,00	25/7/2005	Valdenice Maria da Silva e Ana Maria Gonçalves Leite

9.3. aplicar a Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato a multa indicada a seguir, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do 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:

Responsável	Valor (R\$)
Valdenice Maria da Silva	54.000,00
Ana Maria Gonçalves Leite	54.000,00
Eristela de Almeida Feitoza	27.000,00
Giuliana Yuri Sato	23.000,00

- 9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.5. julgar regulares com ressalva as contas de Eleny Mello do Espírito Santo, Evanilde Campelo de Oliveira, Maria do Carmo Alves de Castro, Maria de Fátima Helene Alves e Maria Lúcia Gomes de Lima, dando-lhes quitação;
- 9.6. julgar regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena;
- 9.7. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para as providências que entender cabíveis.

5. O fundamento da condenação foi a falta de elisão dos elementos que apontam para a caracterização das irregularidades indicadas nos itens 2 e 3 deste exame, concernentes à liquidação das despesas, as quais implicaram pagamentos de despesas sem a devida comprovação do nexo com as atividades do Ministério da Saúde.

6. Todas as responsáveis interpuseram recurso de reconsideração (peças 104, 106, 108, 111) contra essa decisão, cujo exame é feito a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. A Serur realizou exames preliminares (peças 115-118), ratificados por despacho do Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 121), no sentido de conhecer dos presentes recursos de reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 4.931/2013-1ª Câmara.

EXAME TÉCNICO

Argumentos da Sras. Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato (peças 104 e 111)

Argumento

8. As recorrentes reputam que a condenação foi em valor excessivo, caracterizando contra-senso desta Corte ante seu caráter educativo.

Análise

9. Assiste razão às recorrentes. Como se extrai do item 15 do Voto condutor da decisão recorrida, o fundamento da condenação das recorrentes foi a caracterização de indício de irregularidade:

15. Último, devido à falta de informações complementares sobre as despesas, persistem os **indícios** de que teria ocorrido prestação de serviços ao Gabinete do Ministério da Saúde (descentralizado em Pernambuco) em atividades estranhas à missão institucional do ministério, ante a

incompatibilidade entre o efetivo de servidores lotado no gabinete do ministro e a quantidade de quilômetros percorridos pelos veículos contratados. [grifo acrescido].

10. *Não há dúvida de que indícios são meios de provas que podem suportar condenações desta Corte. Tal está previsto no art. 239 do CPP, que se aplica aos processos que tramitam nesta Corte por força do art. 298 do RITCU. Ocorre que indícios não são provas robustas, o que deve ser levado em conta para que, à luz das características do caso concreto, seja feita a devida adequação da sanção imposta por esta Corte. Para tanto, é oportuno considerar o seguinte excerto do Voto do Acórdão 82/2001 - TCU - 1ª Câmara:*

*7. Assim, não havendo convicção material de que tenha ocorrido apropriação indébita, alinhavo-me ao posicionamento da instrução e do Sr. Secretário de Controle Externo/PI, no sentido de **desconsiderar** a possibilidade de ressarcimento do **débito** e de conferir às contas do responsável o juízo de irregularidade, **impondo ao agente a multa** prevista por ato de gestão anômalo.*

11. *Isto é, verifica-se que a jurisprudência desta Corte reconhece que a falta de caracterização de indícios robustos do ilícito é bastante para que não se lhe imponha condenação em débito, sendo mais apropriado falar em aplicação de multa.*

12. *Apesar disso, deve-se de ter em conta que este processo cuida de prestação de contas, em razão de que cabe aos responsáveis fazer a devida prova do bom regular emprego dos recursos públicos de que versam os autos. Ocorre que existem provas de que o objeto do contrato foi executado (peça 32, p. 46, a peça 57, p. 58).*

13. *Essa documentação, de fato, não caracteriza apropriadamente o bom e regular emprego dos recursos públicos utilizados na execução contratual em pauta. Como foi apurado nos autos, os documentos não contêm a assinatura dos usuários dos veículos e não foi provada sua utilização em atividade compatível com as inerentes do Ministério da Saúde. Isto é, as provas não podem ser aceitas para que não se tenha caracterizada irregularidade por parte das recorrentes.*

14. *Não obstante o vício, subsistem indícios de que, ao menos em parte, o contrato foi executado. Nesse contexto, a falta de robustez das provas não pode ser motivo para que se considere que a integralidade dos recursos foi mal gerida de modo a fundamentar uma condenação em débito coincidente com a totalidade dos recursos de emprego a cargo das recorrentes. As irregularidades, que se configuram como falhas nos controles da gestão dos recursos, porém, devem ser apenadas com multa apenas, na esteira do julgamento mencionado no item 10 deste exame.*

15. *Aqui é preciso cotejar o que se discute com o que foi julgado nas contas do órgão do exercício de 2004, uma vez que se trata de irregularidades muito semelhantes. As contas desse exercício foram apuradas no âmbito do TC 015.726/2005-2. Em seu julgamento pelo Acórdão 3.961/2010 - TCU - 1ª Câmara, ficou consignado que:*

Como efetivamente reconhecer direito adquirido pelo credor, sem a verificação se houve realmente a prestação do serviço (objeto) ou sem os meios de aferição da importância exata a pagar, se apenas existia a apresentação de notas fiscais e de fichas de controle de veículos, em sua maioria com apenas a assinatura do motorista da contratada, sem a descrição da finalidade da utilização do serviço, sem a autorização do setor de administração da contratante e dos assessores para utilização do serviço, sem o percurso do deslocamento, com o demonstrativo da origem e dos destinos percorridos para aferição e controle da quilometragem aposta no instrumento e sem, por fim, a identificação e assinatura dos usuários, elementos estes essenciais e previstos no referido contrato (origem)?

16. *Ora, trata-se de situação distinta da destes autos. Aqui ficaram caracterizadas apenas inconsistências de horários, falta de demonstração da utilização dos veículos em finalidade inerentes ao Ministério da Saúde e identificação dos usuários dos veículos, como resumidos no item 6.3.2.2 do Relatório condutor do acórdão recorrido, nos seguintes termos:*

grande parte dos horários declarados nos comprovantes de execução do contrato é incompatível com o contratado e com os horários dos órgãos públicos;

inexistência de registros e de documentação no Ministério da Saúde e no NEMS/PE, tais como ata de reuniões, relatórios de visita, relatórios de acompanhamento de obras e projetos, relatórios fotográficos e outros que comprovem atividades do Ministério da Saúde que justificariam o uso dos veículos nos quantitativos declarados; e

inexistência de informações nos controles diários da identificação do usuário, com exceção da primeira quinzena de julho, bem como de registros quanto à finalidade dos transportes realizados

17. *Ora, por mais que essa situação caracterize falha grave no controle da execução contratual, não permite que se considere que não houve qualquer execução dos serviços a ponto de servir de fundamento para a condenação em débito no total dos recursos geridos como se nenhum serviço tivesse sido prestado. Frise-se que essa solução é apropriada ao julgamento das contas de 2004 por força de não ter havido provas análogas às constantes destes autos.*

18. *Assim, é preciso reformar o acórdão recorrido para expurgar de si a condenação em débito e substituí-lo por uma condenação ao pagamento de multa calcada na prática de ato com grave infração a norma de natureza patrimonial por força de não terem sido respeitados o dever de prestar contas, indicando a finalidade das viagens, e as normas de controle previstas no contrato, em que se ajustou, na Cláusula Terceira, isso I, alínea “e” (peça 29, p. 10), que a contratada deveria:*

Fornecer “vouchers” à CONTRATANTE, conforme modelo a ser oportunamente indicado, para fins de registro dos serviços contratados, onde serão anotadas as quilometragens percorridas, o percurso do deslocamento, a autorização do setor de Administração da CONTRATANTE, a assinatura e identificação do usuário;

Argumento

19. *As recorrentes alegam que não se pode falar em sua responsabilidade por força do afastamento da responsabilidade da contratada. Fundamentam dizendo que o RITCU dispõe haver necessidade da condenação solidária da empresa que recebe valores irregulares. Concluem que a decisão recorrida, ao afastar a responsabilidade da contratada, reconheceu não haver irregularidade na contratação.*

Análise

20. *Em parte, deve-se dar razão às recorrentes. Afinal, não se pode considerar que os serviços foram prestados no exame da defesa de uma parte do processo e considerar que não o foi para outra parte sem caracterizar com isso forte ofensa ao princípio da isonomia. Como visto no exame do argumento anterior, existem fortes indícios de que os serviços foram prestados. O que se caracterizou foi falha nos controles da gestão contratual. Tal caracteriza irregularidade que pode ser imputada às recorrentes, mas não à empresa contratada, uma vez que esta não é responsável pela gestão dos recursos públicos. O tratamento diverso, porém, não está calcado em fundamento severo o bastante para ensejar condenação em débito das recorrentes. Assim, mantém-se o cabimento da elisão da condenação em débito e sua substituição pela condenação em multa apenas.*

Argumento

21. *As recorrentes afirmam que o controle do contrato foi feito de forma devida. Narram como eram feitos os controles dos usos dos veículos e concluem que os elementos trazidos aos autos permitem concluir que as viagens foram vocacionadas a atender necessidades inerentes a atividades típicas do interesse do Ministério da Saúde. Acrescentam que foi feita a designação formal do fiscal do contrato assim que tiveram ciência expressa da necessidade apontada por esta Corte. Acrescentam que isso caracteriza sua boa-fé em razão de que, sempre que científicas, cumpriram as recomendações desta Corte.*

Análise

22. *Não é possível acompanhar as recorrentes. Como se vê ao longo das peças 32, p. 46, 57, p. 58, as fichas de controle não foram assinadas pelos próprios usuários dos veículos e houve uso destes fora do horário do expediente. Tal importa reconhecer que o controle em questão não foi feito da forma apropriada.*

23. *A nova documentação trazida não permite aferir se o uso dos veículos ocorreu no interesse do Ministério da Saúde. Verifica-se à peça 111, p. 9-158, diversas menções a atividades do interesse do referido ministério no período do contrato. Não obstante, não é possível fazer o cruzamento entre o uso dos veículos (consignado nas peças 32, p. 96, a peça 57, p. 58) e essas atividades. Aqui, ainda, cabe repisar o item 7.2.3 da instrução transcrita no relatório que antecede ao acórdão recorrido (peça 26, p. 25):*

Essas atividades, isoladamente, não são capazes de justificar o uso dos veículos, haja vista que não vieram acompanhadas da indicação e da comprovação de existência de produtos e subprodutos das viagens declaradas como realizadas pelos assessores lotados em Pernambuco, tai como relatórios de viagem, atas de reuniões que justificassem a utilização dos veículos, objeto do Contrato n 05/2003.

24. *Efetivamente consta da peça 61, p. 15, que a Sra. Cleide Maria Ferreira da Silva foi designada fiscal do contrato em exame. Não obstante, não se extrai dos documentos constantes dos autos que essa atribuição efetivamente foi exercida pela servidora. Além disso, as recorrentes não esclarecem o mencionado no item 13 do Voto condutor da decisão recorrida, em que ficou consignado que a fiscal não foi lotada nas dependências do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, que se encontrava distante do NEMS/PE.*

25. *Por fim, a resposta das recorrentes quando esta Corte apontava as irregularidades não as descaracteriza. Considerando que as irregularidades importam graves infrações ao controle dos recursos públicos, não é razoável que as medidas tendentes a corrigir os ilícitos apenas após a identificação destes por esta Corte sejam medidas capazes de elidir a responsabilidade das recorrentes por elas.*

Argumento

26. *As recorrentes asserem que não se pode falar em dano ao erário. Fundamentam dizendo que nenhuma das viagens e saídas dos usuários dos carros foi realizada fora do âmbito de abrangência territorial do contrato, e que os pagamentos foram feitos dentro do valor estimado pelo núcleo. Acrescentam que não constam dos autos provas do dano. Entendem que isso viola sua presunção de inocência, da qual decorre a necessidade de esta Corte apresentar provas de que houve o dano.*

Análise

27. *Esta Corte possui jurisprudência fundada segundo a qual cabe ao gestor de recursos públicos fazer a demonstração da sua boa e regular aplicação, e segundo a qual a falta de desincumbência deste ônus acarreta a presunção de que não houve tal aplicação, importando que bastem para condenar os responsáveis a ressarcir a quantia mal empregue.*

28. *Assim, não é o TCU que deve fazer prova do ilícito, mas os responsáveis que devem demonstrar que ele não ocorreu. A presunção de inocência aplica-se apenas em casos em que o dever de prestar contas não está envolvido. Ademais, os documentos de peça 32, p. 46, a peça 57, p. 58, consubstanciam provas de que o ilícito ocorreu.*

29. *O fato de a execução contratual ter ocorrido na base territorial prevista e segundo pagamentos dentro do montante previsto não é bastante para concluir que os veículos foram utilizados em finalidades próprias do Ministério da Saúde e pelos passageiros indicados.*

30. Não obstante, como visto nos itens 9-18 deste exame, as falhas verificadas no controle dos recursos públicos pedem uma resposta desta Corte mais branda do que a condenação ao ressarcimento do débito. A responsabilidade em pauta deve estar restrita ao pagamento de multa.

Argumento

31. As recorrentes tecem considerações acerca da Lei 8.429/1992 e concluem que não podem ser apenadas por força da necessidade de caracterização de conluio com dolo ou culpa por parte do gestor público, o que reputam não ter ocorrido. Invocam o princípio da legalidade no âmbito penal, dizendo que não praticaram fato típico, em razão da falta de correspondência entre suas condutas e o art. 10 da Lei 8.429/1992.

Análise

32. Essas considerações não afastam a responsabilidade das recorrentes no caso concreto. Consoante farta jurisprudência fundada do STJ, a caracterização de ato de improbidade administrativa depende de, no mínimo, caracterização de culpa grave. Esse requisito não faz parte dos elementos necessários para responsabilização por esta Corte, uma vez que o elemento anímico exigido aqui é a simples culpa. Também não há que se falar em princípio da legalidade no âmbito penal porque não se cuida de responsabilidade penal. A falha no controle dos recursos públicos capaz de caracterizar a dúvida quanto a sua boa aplicação é irregularidade que enseja responsabilização das recorrente independentemente de estar minuciosamente prevista em algum tipo penal.

Argumento

33. As recorrentes pedem que se considere a falha estrutural decorrente de falta de elementos materiais e humanos para bem desempenharem as missões a seus cargos como circunstância atenuante caracterizadora de inexigibilidade de conduta diversa.

Análise

34. Não se extraem dos autos elementos que apontem para essa falha estrutural. A par disso, os atos que configuraram o ilícito apurado não são dependentes de robusta estrutura administrativa para que não tivessem sido praticados. Antes, bastaria que os próprios passageiros dos veículos tivessem assinado as fichas de controle correspondentes às suas utilizações dos veículos e que a administração tivesse elementos para provar a pertinência dessas viagens para as atividades intrínsecas do Ministério da Saúde. Assim, não se pode acompanhar as recorrentes.

Argumentos da Sra. Eristela de Almeida Feitoza

Argumento

35. A recorrente alega que não se lhe pode imputar débito. Fundamenta dizendo que o débito só poderia ser imputado ao fiscal de contratos, função que nunca exerceu. Esclarece que a única atuação que tinha no que se discute neste processo era atestar a quilometragem das viagens por meio de relatórios próprios. Adita que não pode responder por ato de terceiros, ou pela falta de caracterização de culpa ou dolo e do nexo de causalidade entre conduta sua e o ilícito.

Análise

36. As irregularidades de que versam estes autos não podem ser vistas como de responsabilidade única de fiscal de contrato. O devido preenchimento na ficha de controle do uso do veículo e a demonstração de que ele ocorreu no interesse do Ministério da Saúde cabe a todos os envolvidos nesse uso. Consoante relação de peça 26, p. 9-11, houve diversas fichas de controle do uso dos veículos assinadas e carimbadas pela recorrente. Assim, não se pode acompanhar que sua atuação tenha sido restrita a atestar a quilometragem das viagens em relatórios próprios. Daí, tem-se que não se pode reconhecer sua boa-fé e, havendo condutas sua especificamente posta em nexo de causalidade com o ilícito, estão presentes os requisitos para sua responsabilização.

Argumentos da Sra. Valdenice Maria da Silva (peça 108)

Argumento

37. *A recorrente alega que o uso dos veículos antes das 8h e depois das 18h não caracteriza seu uso indevido. Fundamenta dizendo que as rotinas do Ministro da Saúde e de seus assessores não é igual à dos agentes de outros órgãos públicos. Acrescenta que os cargos de chefia e direção, assessores e consultores possuem dedicação exclusiva e atuam em horários que não são convencionais. Adita que os veículos foram utilizados para embarque e desembarque em viagens de Recife a Brasília e de Brasília a Recife buscando condições de segurança para esses deslocamentos. Diz também que, segundo o art. 8º, inciso III, da IN/MPOG 3/2008, e o art. 5º, inciso VI, do Decreto 6.403/2008, o uso de veículos oficiais fora do horário comercial é permitido para chefes de gabinete e titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e autoridades equiparadas a Ministros de Estado. Acrescenta que o uso nesses horários aconteceu desde o início da prestação de serviços de terceirização de veículos no núcleo estadual. Adita que trouxe aos autos documentos novos que demonstram o fato de que essas rotinas seriam diferenciadas.*

Análise

38. *O uso dos veículos em horário distinto do usual dos órgãos públicos, em si mesmo, não consubstanciou as irregularidades pelas quais as recorrentes foram citadas. Não obstante, caracteriza presunção de que o uso dos veículos não ocorreu para o desempenho de atribuições relativas ao Ministério da Saúde, sendo estas sim uma das irregularidades.*

39. *A mera alegação de que os agentes públicos em pauta seguem rotinas diversas da dos agentes de outros órgãos da Administração Pública não é bastante para justificar esse desvio. Isso só seria de se admitir caso especificado em que as rotinas divergem e caso isso estivesse respaldado nas devidas evidências.*

40. *A dedicação exclusiva diz respeito à vedação de exercício de outras atribuições pelos agentes em pauta. Ela em nada tem a ver com a atuação em horários distintos daqueles que são usuais para os agentes públicos de qualquer órgão ou entidade.*

41. *A finalidade dos usos dos veículos não ficou ateste nos documentos trazidos aos autos, sendo essa uma das razões pelas quais as recorrentes foram condenadas. Assim, não há elementos nos autos que permitam concluir que foram usados para embarques e desembarques seguros em viagens de Brasília a Recife e de Recife a Brasília. Deve-se notar, ainda, que os destinos constantes dos documentos de peça 32, p. 46, a peça 57, p. 58, discriminam trechos diversificados, o que não é compatível com a alegação em comento.*

42. *O art. 8º, inciso III, da IN/MPOG 3/2008, dispõe que:*

Art. 8º É vedado(a):

[...]

III - o uso de veículos oficiais nos sábados, domingos e feriados, salvo para eventual desempenho de encargos inerentes ao exercício da função pública ou o disposto no art. 5º, inciso VI, do Decreto 6.403, de 2008;

43. *Já o art. 5º, inciso V, do Decreto 6.403/2008, estabelece que:*

Art. 5º Os veículos de transporte institucional são utilizados exclusivamente por:

[...]

V - dirigentes estaduais ou regionais de órgãos ou entidades, do mais elevado nível hierárquico na respectiva jurisdição, da administração pública federal, quando autorizados pelo respectivo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da respectiva entidade;

44. *Vê-se que esses dispositivos não permitem concluir a favor das recorrentes. A uma, porque não ficou provado nos autos que foram utilizados para eventual desempenho de encargos inerentes ao*

exercício da função pública. A duas, porque os veículos foram utilizados por assessores do Ministro, que não são diligentes do mais elevado nível hierárquico do Ministério da Saúde. A três, porque não se vê nos autos a autorização do Ministro da Saúde demandada pelo dispositivo do decreto.

45. *O fato de os veículos terem sido utilizados nos horários em pauta desde o início da prestação dos serviços não faz disso um ato regular, o que ocorreria apenas se tivesse sido devidamente evidenciado que esses usos tivessem ocorrido no uso de atribuições inerentes ao Ministério da Saúde.*

46. *Por fim, os documentos trazidos em grau recursal não permitem fazer o devido vínculo entre as finalidades discriminadas e os específicos usos dos veículos apurados nestes autos. Efetivamente existem entre esses documentos menções a usos dos veículos em horário diverso do usual, como se vê, ilustrativamente, a peça 111, p. 105. Não obstante, não se tratam de documentos bastantes para caracterizar que foram devidos em razão das falhas no controle apuradas nestes autos.*

Argumento

47. *A recorrente assere que a falta de preenchimento do nome do passageiro e explicitação da finalidade do serviço nas fichas de controle diário de veículos não consubstanciam irregularidade. Fundamenta dizendo que, como consignado na alínea “f” do subitem 6.3.2.1 do acórdão recorrido, a média de utilização dos veículos ao longo do semestre não destoia do uso em relação ao qual se registrou a descrição dos usuários dos veículos e em que o Gabinete do Ministro da Saúde utilizou os serviços do Contrato 5/2003.*

Análise

48. *Não é possível dar razão à recorrente. Como visto no item 18 deste exame, havia previsão contratual expressa para que o nome e assinatura do passageiro estivessem expressos na ficha de controle diário do uso dos veículos. Além disso, a explicitação da finalidade do serviço é necessária para aferir o nexo de causalidade entre as despesas realizadas com recursos públicos federais e a consecução do objetivo social do contrato, nexo imprescindível para desincumbência do ônus probatório que cabe aos gestores dos recursos públicos federais. Assim, a falta de demonstração desses itens consubstancia omissão irregular.*

49. *A semelhança da média de quilometragem na situação em que houve o devido registro dos usuários dos veículos com a situação em que ele ficou faltante efetivamente sinaliza que essa utilização pode ter sido regular. Não por outro motivo, e consoante exposto nos itens 9-18 deste exame, a dívida quanto a essa regularidade deve operar nestes autos para não haver condenação das recorrentes quanto ao débito, restando mera imposição de multa.*

Argumento

50. *A recorrente alega que não existe uma desproporcionalidade entre o quantitativo de consumo de quilometragem dos veículos do contrato do ano de 2005 com períodos anteriores, já que o uso em 2002 foi 155% maior do que o no mesmo período em 2005.*

Análise

51. *Os documentos de peça 111, p. 159-338, oferecem elementos para a comparação da execução contratual de outros exercícios (entre os quais se inclui o de 2002) com objeto semelhante ao do contrato discutido neste exame. Embora esses documentos não apresentem analiticidade necessária para a devida comparação entre os exercícios, na esteira do que vem sendo dito até aqui, podem ser considerados como indicativos de que existe a possibilidade de o uso dos veículos no exercício de 2005 ter sido regular. Em razão disso, deve-se elidir a condenação em débito para apenas as recorrentes apenas com multa.*

Argumento

52. *A recorrente afirma que o acolhimento das alegações de defesa da contratada descaracteriza o dano ao erário em razão de que a prestação do serviço contratado realmente ocorreu, apesar das falhas de ordem formal quanto ao registro da movimentação dos veículos. Fundamenta dizendo que a coincidência das notas fiscais com o número de quilômetros rodados pelos veículos consignados nas planilhas de controle de quilometragem retrata fielmente a prestação dos serviços.*

Análise

53. *A essência deste argumento foi analisada no item 20 deste exame. Embora o fundamento de condenação das recorrentes não se estenda à empresa contratada, o que autoriza o tratamento distinto às diferentes partes, é de se reconhecer que os autos possuem indícios de que o contrato foi devidamente executado. Ainda que haja a dívida, a imputação de débito pelo valor integral dos recursos geridos não se afigura metida proporcional ao ilícito apurado. Por essa razão, a decisão recorrida deve ser reformada para excluir a condenação em débito e manter a aplicação da multa.*

CONCLUSÃO

54. *As recorrentes mostram que existem indícios de que houve a devida execução contratual a ponto de restar dúvidas nos autos a demandar a elisão da condenação em débito para restar apenas a aplicação de multa.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato contra o Acórdão 4.931/2013-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:*

a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial a fim de excluir, para todas as recorrentes, a condenação ao pagamento do débito, dando a seguinte redação aos itens 9.2 a 9.3 do Acórdão 4.931/2013-TCU-1ª Câmara:

9.2. Julgar irregulares as contas de Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato, com fulcro no artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992;

9.3. Aplicar a Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ [a ser definido pelo relator], fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres do 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.

b) dar ciência aos recorrentes e a demais interessados.

A diretora da Serur concordou com o encaminhamento proposto, pelos seguintes fundamentos (peça 130):

[...] *A seguir, exponho meus fundamentos para a citada proposta, os quais diferem dos adotados pelo auditor.*

4. *Ressalto que, no recurso de peça 111, as recorrentes Valdenice Maria da Silva e Ana Maria Gonçalves Leite trouxeram aos autos vários documentos que, a meu ver, indicam que os serviços terceirizados de transporte, objeto do Contrato 5/2003, foram executados no exercício do cumprimento da missão institucional do Ministério da Saúde.*

5. *A referida documentação trata-se, principalmente, de memorandos referentes a solicitações de diárias e de propostas de concessão de diárias, dos quais constam informações como: destino, período, objetivo da viagem, e, principalmente, a informação de que a viagem seria realizada em veículo oficial do Ministério da Saúde. Cabe destacar que os objetivos dessas viagens são condizentes com as atividades inerentes ao referido Ministério.*

6. *Ainda que não seja possível estabelecer conexão entre as viagens mencionadas na supramencionada documentação e as informações constantes dos controles diários dos veículos, esses novos elementos ora apresentados são fortes indícios de que o serviço objeto do contrato em questão foi executado, ao menos em parte, na finalidade do Ministério da Saúde.*

7. *Em face disso, entendo desarrazoada a imputação de débito pela totalidade dos recursos empregados na execução do contrato. Considerando que não é possível identificar o **quantum** das despesas com tal serviço foram utilizadas, de fato, em finalidades próprias do Ministério da Saúde, acompanho a proposta do auditor de exclusão integral do débito.*

8. *Nada obstante, também em consonância com o encaminhamento do auditor, entendo que o julgamento pela irregularidade das contas deve se manter, com aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em face das irregularidades graves detectadas na gestão do contrato de prestação de serviço de transporte, as quais acarretaram na impossibilidade de averiguar se a prestação de tal serviço foi destinada exclusivamente para as atividades específicas do Ministério da Saúde.*

9. *Não vislumbro óbice à adoção do acima proposto, uma vez que as recorrentes foram chamadas aos autos para apresentarem defesa justamente em face das irregularidades supramencionadas, conforme teores dos ofícios citatórios transcritos pelo auditor nos itens 2 e 3 da instrução.*

À vista do exposto, submeto os autos à consideração superior com a proposta de dar provimento parcial aos recursos com vistas a excluir a condenação ao pagamento do débito, mantendo as contas irregulares, com aplicação da multa do artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

O representante do parquet especializado concordou com a proposta da unidade técnica, acrescentando os seguintes elementos ao exame da Serur:

2. *Ocorre que, diferentemente do que aconteceu em 2004, a Serur ressalta que nos controles de utilização dos veículos há indicação do percurso realizado, assinatura do motorista, do usuário e controle dos quilômetros percorridos pelos veículos.*

3. *Ao analisar a documentação acostada aos autos, ainda é possível identificar documentos informando a finalidade de algumas das viagens realizadas, como os constantes na peça 32, p. 51, e peça 33, p. 04, 06, 10, 13, 15, dentre outros.*

4. *Além disso, constam das peças 31, p. 36-52, e 32, p. 01-25, registros de pagamentos de diárias aos motoristas da empresa contratada demonstrando que ocorreram deslocamentos a destinos distantes da sede do NEMS/PE e, por consequência, o uso desses veículos em horários fora dos previstos para o funcionamento do órgão público.*

5. *O período avaliado, no qual ocorreu esse grande incremento nos gastos no âmbito do Contrato nº 005/2003, também coincide com a decisão do Ministério em implantar em Pernambuco a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS. Some-se a isso, a situação atípica vivida pela unidade regional do Ministério, que precisou se adaptar rapidamente para auxiliar o Gabinete do Ministro no aumento de suas demandas por serviços e infraestrutura para desenvolver suas atividades no Estado entre os anos de 2003 e 2005.*

6. *Assim, apesar de ainda persistirem em 2005 falhas nos controles de uso dos veículos colocados à disposição do NEMS/PE, esse quadro apresentou grande melhora em relação ao exercício anterior.*

7. *Deve-se ainda considerar que o conjunto de elementos apresentados representam fortes indícios de que os deslocamentos realizados visaram atender à demanda dentro dos objetivos do Ministério e do gestor da época, sem a ocorrência de dano, e que os problemas apresentados decorreram apenas de falhas administrativas no controle do uso dos veículos.*

8. *O contexto apresentado, portanto, não justifica a manutenção da condenação das responsáveis nos débitos indicados, conforme concluiu a unidade técnica. No entanto, considerando que efetivamente ocorreram falhas nos controles na gestão do Contrato nº 005/2003, a Serur propõe a manutenção da irregularidade das contas das responsáveis com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92.*

9. *Ante o exposto, este representante do MP/TCU acompanha a proposta da unidade técnica, no sentido de conhecer dos recursos de reconsideração para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, a fim de excluir para todas as recorrentes a condenação ao pagamento do débito, mantendo o julgamento das contas das responsáveis irregulares com fundamento no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei nº 8.443/92, bem como acolhe a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma Lei, às Sras. Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato.”*

É o relatório.