

VOTO

Na presente tomada de contas simplificada do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Pernambuco (NEMS/PE), referente ao exercício de 2005, verificaram-se irregularidades na execução do Contrato 05/2003, relativo à prestação de serviços de transporte, o que ensejou a citação das Senhoras Valdenice Maria da Silva, ordenadora de despesas, Ana Maria Gonçalves Leite, responsável pelo setor de recursos logísticos, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato, assessoras do então ministro da Saúde, e da empresa Focus Locadora de Veículos Ltda.

As falhas nos registros diários dos veículos (de janeiro a julho de 2005), segundo apurado, consistiam na ausência de registro da finalidade do serviço e dos nomes dos passageiros transportados, implicando pagamentos sem a devida comprovação do nexos com as atividades finalísticas do Ministério da Saúde.

Ademais, no voto condutor do Acórdão 4.931/2013-1ª Câmara, foram apontados os seguintes indícios de que teria havido a prestação de serviços de transporte em atividades estranhas à missão do Ministério:

No que se refere ao quantitativo mensal de quilometragem utilizada, verificamos que persistiu a desproporcionalidade entre a quantidade de assessores lotada no Gabinete do Ministro da Saúde em Pernambuco e a quilometragem utilizada (janeiro: 34.936 km; fevereiro: 34.218 km; março: 58.723 km; abril: 51.443 km; maio: 45.006 km; junho: 54.822 km e 1ª quinzena de julho: 23.221 km), principalmente, se levarmos em conta a média mensal de utilização do NEMS/PE:

- 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.

Ao analisar as alegações de defesa da empresa, o relator *a quo* entendeu haver provas suficientes no sentido de que a sociedade cumpriu o contrato, pois os comprovantes de utilização dos veículos continham, no geral, os elementos exigidos na avença, além da aprovação dos assessores do ministro da Saúde. Assim, acolheu a defesa da empresa contratada.

Quanto às mencionadas gestoras do NEMS/PE, porém, rejeitou as suas alegações. Por conseguinte, o Tribunal julgou irregularidades as contas das gestoras, condenando-as ao pagamento do débito apurado e de multa (Acórdão 4.931/2013 – 1ª Câmara).

Contra essa deliberação, foram interpostos recursos de reconsideração, devidamente analisados pela Secretaria de Recursos, cuja proposta no sentido de dar provimento parcial aos apelos foi acolhida pelo representante do *parquet* especializado.

Conheço dos recursos por preencherem os requisitos atinentes à espécie e incorporo os fundamentos da Serur e do MPTCU às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

De início, destaco que a apuração do débito, no Tribunal, deve observar a seguinte previsão regimental:

Art. 210 [...]

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

Daí decorre ser indevida a imputação de débito aos responsáveis em valor que possa superar o montante realmente devido, até para que não haja o enriquecimento sem causa da União (artigo 884, do Código Civil).

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).

O pagamento de diárias, aliás, aponta para a ocorrência de deslocamentos a destinos mais afastados da sede do NEMS/PE, o que poderia justificar algumas viagens em horários distintos daqueles em que ordinariamente funcionam as repartições públicas.

Assim, apesar de esses últimos elementos não suprirem as lacunas verificadas em diversos controles diários dos veículos, são fortes indícios de que parte substancial do objeto do contrato 5/2003 foi executada no cumprimento da missão do órgão, o que traz sérias dúvidas quanto à ocorrência de dano ao erário e ao *quantum* devido.

Neste ponto, é importante destacar que houve melhora em relação aos controles realizados no exercício de 2004 no âmbito do mesmo contrato. Consoante o relatório do Acórdão 3.961/2010 – 1ª Câmara, que julgou as contas de 2004 dos gestores do órgão, naquele exercício, grande parte das fichas de controle de veículos continham apenas a quantidade de quilômetros rodados e a assinatura do motorista, o que ensejou a condenação em débito dos responsáveis.

No presente caso (de janeiro a julho de 2005), verificaram-se inconsistências de horários; não foi demonstrada, de forma cabal, a utilização dos veículos exclusivamente em atividades finalísticas do Ministério da Saúde e não houve a identificação de alguns usuários dos veículos, o que considero falhas graves. Todavia, acolhendo as conclusões da Serur e do *parquet* especializado, entendo que não justificam a condenação em débito pelo valor dos pagamentos feitos à contratada, como se nenhum serviço tivesse sido prestado.

As deficiências nos controles da execução da avença no período de janeiro a julho de 2005 ficam evidentes quando se compara a situação descrita com as obrigações das partes fixadas no instrumento contratual:

I – São responsabilidades da CONTRATADA:

[...]

e) fornecer “vouchers” à CONTRATANTE, conforme modelo a ser-lhe 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;

f) manter relatórios diários dos serviços para apresentação ao setor de administração da CONTRATANTE, os quais abrangerão o controle das quilometragens percorridas, destino da corrida e demais ocorrências ou observações pertinentes;

[...]

II – São obrigações da CONTRATANTE:

a) acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato por servidor especialmente designado pela Chefe da Divisão de Convênios e Gestão do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Pernambuco, nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/93;

[...]

d) efetuar os pagamentos nas condições e preços pactuados relativos aos quilômetros efetivamente rodados e de acordo com as requisições com todos os campos preenchidos e rubricados pelo usuário, atestando a execução dos serviços;

Dessa forma, não há como acolher as alegações das recorrentes de que o controle da execução do contrato foi feito da forma devida. Parte da documentação carece de informações essenciais para a fiscalização e o ateste dos serviços, em desacordo com o instrumento contratual e com o artigo 63, da Lei 4.320/1964.

Ademais, conforme remansosa jurisprudência desta Corte, a responsabilização no âmbito do Tribunal prescinde da caracterização de dolo, sendo suficiente que os responsáveis tenham agido com culpa. No caso concreto, as recorrentes atestaram a prestação dos serviços sem as informações e os documentos necessários, o que ensejou o pagamento da empresa sem a regular liquidação das despesas.

Em adição, ressalto que esta Corte não apura, nos presentes autos, a ocorrência de ato de improbidade administrativa, mas a regularidade dos atos de gestão dos servidores do NEMS/PE no ano de 2005, com base na CRFB/1988 e na Lei 8.443/1992.

Além disso, consoante a instrução do auditor da Serur, as responsáveis não comprovam que o órgão carecia de estrutura adequada para a fiscalização do Contrato 05/2003. Aliás, o preenchimento da mencionada documentação não é atividade que exige grande estrutura.

Por conseguinte, considerando os fortes indícios de que parte substancial do Contrato 05/2003 foi executada em atividades relacionadas com a missão do Ministério, afasto o débito inicialmente imputado às recorrentes.

Entretanto, devido às mencionadas falhas na fiscalização da avença, que, em tese, aumentaram as chances de utilização do contrato também para outros fins, mantenho a irregularidade das contas das Senhoras Valdenice Maria da Silva, Ana Maria Gonçalves Leite, Eristela de Almeida Feitoza e Giuliana Yuri Sato, alterando apenas o seu fundamento legal para o artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei Orgânica/TCU.

No que tange às multas aplicadas, reduzo os seus valores em razão do afastamento do débito e de sua nova fundamentação no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de março de 2015.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator