

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 021.324/2006-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas - Exercício: 2005)

Órgão/Entidade/Unidade: Departamento de Apoio à Descentralização - Ministério da Saúde/MS

Exercício: 2006

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

Interessado: Departamento de Apoio à Descentralização/MS

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2005. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS. FALHAS NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONSULTORIA CONTRATADOS POR MEIO DA OPAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por André Luís Bonifácio de Carvalho, ex-Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização do Ministério da Saúde (peça 79), em face do Acórdão 4.441/2014-TCU-Primeira Câmara, vazado nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos I, II e III, alínea “b”; 17; 18; 19, parágrafo único; 23; e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. excluir da relação processual Alexandre Nemes Filho, André Luiz Dumont Flecha, Márcio Florentino Pereira e Solange Pereira Pinto;

9.2 julgar regulares as contas de Cipriano Maia de Vasconcelos, dando-lhe quitação plena;

9.3 julgar regulares com ressalva as contas de Lindemberg Medeiros de Araújo e Ana Lúcia Pereira, dando-lhes quitação;

9.4. julgar irregulares as contas de André Luís Bonifácio de Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento dos débitos, e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento do montante aos cofres do Tesouro Nacional:

Data de Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
18/03/2005	2.139,88
30/03/2005	1.321,71
22/07/2005	1.451,24
29/07/2005	1.988,63

9.5. aplicar multa a André Luís Bonifácio de Carvalho, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação.

2. O exame das contas anuais do Departamento de Apoio à Descentralização do Ministério da Saúde (DAD/MS), relativas ao exercício de 2005, evidenciou, após análise dos argumentos de defesa dos envolvidos, as seguintes irregularidades: (i) deslocamentos do titular da unidade sem comprovação de que as viagens tenham sido motivadas por razões de trabalho; e (ii) falhas na contratação, acompanhamento e prestação de contas dos serviços de consultoria realizadas no âmbito dos termos de cooperação firmados com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS).

3. O débito identificado nos autos é decorrente da emissão de passagens aéreas utilizadas pelo responsável para se deslocar até a sua cidade de origem sem que restasse comprovada a finalidade pública das viagens. Por seu turno, a cominação de sanção pecuniária decorreu basicamente da omissão no controle dos recursos alocados por meio dos termos de cooperação celebrados com a OPAS.

4. Admitido o recurso, atribuí efeito suspensivo aos subitens 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 4.441/2014-TCU-Primeira Câmara (peça 86).

5. Em síntese, o instrumento recursal objetiva desconstituir o dano ao erário, pela emissão de passagens (PCD 72, 91, 346 e 348), e afastar a prática de ato de gestão ilegal em relação aos recursos transferidos à OPAS, no âmbito dos Termos de Cooperação 15º (2º termo de ajuste) e 39º (1º termo de ajuste), no exercício de 2005.

6. Assim, faço reproduzir, na essência, o exame técnico levado a efeito pela Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal, lançado à peça 92, o qual contou com a anuência do corpo dirigente da unidade:

“EXAME TÉCNICO

(...)

7. Dano ao erário

7.1. O recorrente sustenta que:

a) todas as viagens foram realizadas em razão da função que desempenhava e os documentos apresentados aos autos demonstram o cumprimento da finalidade pública das agendas, atingindo seus objetivos por meio das atividades inicialmente programadas (peça 79, p. 2-3);

b) ‘quanto às definições de datas, as mesmas ocorreram tendo como base a necessidade e condições dos dirigentes em desenvolvê-las a contento, e os momentos em que aconteceram foram estratégicos para a consolidação de uma série de projetos em curso, principalmente por estarmos no início das novas gestões municipais. Outro fato a ser destacado foi a nossa opção em buscar atender às referidas demandas sem quebrar em demasia o ritmo de trabalho semanal de atividades no Ministério da Saúde’ (peça 79, p. 4);

c) com relação ao PCD 72, a declaração da secretária municipal de saúde de João Pessoa, como ato administrativo, tem no seu bojo a presunção da legitimidade/legalidade/veracidade. Assim, a mera falta de data, não pode ser motivo para sua rejeição como prova, vez que há nos autos outras declarações acatadas sem as datas de emissão (peça 79, p. 4/5 e 8);

d) com relação ao PCD 91, os documentos referentes ao deslocamento à Belém-PA, recebidos pelo Tribunal como adequados, são os mesmos que comprovam a atividade realizada na Paraíba: cronograma do acolhimento aos novos secretários municipais de saúde, cuja programação era do dia 11 a 16/4/2005, em concordância com o relatório de viagem que se refere à agenda de reunião preparatória para tal evento (2 e 3/4/2005). De acordo com a função exercida no Ministério da

Saúde: ‘abri mão do descanso semanal baseando-me no princípio da economicidade e no interesse público envolvido, seguindo o trajeto de Belém/PA para João Pessoa/PB ao invés de retornar para Brasília/DF para realizar nova viagem a João Pessoa /PB, o que gerou notoriamente economia para os cofres públicos ante a retirada de um dos trechos de deslocamento’ (peça 79, p. 5 e 8);

e) com relação ao PCD 346, a declaração, emitida por servidor público, que demonstrou sua participação em reunião e em palestra proferida a profissionais das equipes do Programa Saúde da Família, foi considerada ato irregular, porque a sua emissão se deu em data posterior ao evento. No caso, a regularidade das atividades desenvolvidas não é demonstrada pela data em que foi emitida a declaração, mas sim pelo conteúdo que atesta a sua plena realização, considerando a presunção da legalidade/legitimidade/boa-fé, inerente ao ato administrativo (peça 79, p. 6 e 8);

f) com relação ao PCD 348, o embarque se deu na noite do dia 29/7/2005 por motivo de força maior (indisponibilidade de vaga nos voos), impedindo-o de estar presente no primeiro dia de atividade (29/7), motivo pelo qual concentrou a agenda de atividades no dia 30/7, data em que foi realizada atividade referente à ferramenta informatizada do Cooperasus e pesquisa junto aos gestores públicos, conforme exposto no relatório de viagem e na declaração aposta aos autos. Reitera que a declaração de servidor público, como ato da administração pública, reveste-se da presunção da veracidade e a ausência de data na declaração não pode ensejar dúvidas quanto à finalidade das viagens. Afirma, ainda, que a declaração da sua presença também no dia 29/07 foi mero erro formal e o fato de não ter recebido diárias não pode ser usado para duvidar-se da finalidade pública da viagem. Ao contrário, denota a disposição e o zelo pelo cumprimento da agenda previamente acordada. Como não houve pagamento de diárias, não há que se falar em prejuízo ao erário (peça 79, p. 6/8);

g) há outras provas (documentos da Regionalização Solidária e Cooperativa, Treinamento das Equipes do Curso Especialização em Saúde da Família, Pacto de Gestão e outros) de que as agendas pautaram-se no interesse público e que podem não ter sido examinadas no acórdão recorrido (peça 79, p. 9);

h) a Controladoria-Geral da União, em sede do controle interno e diante desses fatos, posicionou-se favorável à sua defesa, com as devidas ressalvas, conforme fls. 218/219, deste processo (peça 79, p.9);

i) o presente caso guarda relação com a decisão proferida no Acórdão 7020/2012-TCU-1ª Câmara (peça 79, p. 9/10): ‘Considerando excesso de exacerbação a pressuposição de que quando o servidor viaja a trabalho para o destino que coincida com sua cidade ou estado de origem em dias próximos a final de semana ou a feriado, haveria a intenção deliberada de atender a seus interesses particulares. Essa hipótese, principalmente se utiliza aplicar sanção, deveria se (sic) objeto de demonstração robusta, ou seja, aquela onde, necessariamente, sejam isolados todos os fatores que se correlacionariam, direta ou indiretamente, com o perfil do evento e do participante, para que seja demonstrada numa relação biunívoca de causa e efeito, com significância estatística, que uma variável foi decisiva para a outra.’;

j) ao ser nomeado para o cargo, em 18/2/2005, providenciou a organização de sua residência em Brasília, conforme contrato de locação junto à Imobiliária Morato Ltda., o que lhe garantiu o recebimento de ressarcimento pela referida despesa a partir de 28/3/2005 (peça 79, p. 10).

Análise

7.2. Os danos apurados neste processo referem-se a quatro pedidos de concessão de diárias – PCD 72, 91, 346 e 348. O Tribunal entendeu que não houve a correta comprovação de que as viagens, realizadas pelo recorrente, decorreram de motivo de trabalho (finalidade pública). Assim, a questão a ser examinada é saber se há elementos/argumentos suficientes para demonstrar que tais viagens foram realizadas no interesse do trabalho.

7.3. O recorrente menciona documentos referentes ao PDC 72, quais sejam: relatório de viagem, requisição de passagens, cartões de embarque, um texto referente à Regionalização Solidária e Cooperativa e uma declaração (peça 16, p. 15-25 e 38 e peça 80, p. 158-166 e 183).

7.4. Em exame desses documentos, verifica-se o seguinte:

Requisição de passagens e diárias (peça 16, p. 17-18)

- Objetivo da viagem: participar de reunião do grupo de gestão no núcleo do Ministério da Saúde em João Pessoa/PB.
- Data da viagem de ida (Brasília-João Pessoa): 18/3/2005 (sexta-feira).
- Data da viagem de volta (João Pessoa-Brasília): 19/3/2005 (sábado).

Cartões de embarque (peça 16, p. 19-20)

- Data do embarque (Brasília-João Pessoa): 18/3/2005, às 20:50 (sexta-feira).
- Data do embarque (João Pessoa-Brasília): 21/3/2005, às 05:40 (segunda-feira).

Relatório de viagem (peça 16, p. 15)

- Reunião no núcleo do Ministério da Saúde em João Pessoa/PB com a Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa para discussão sobre Regionalização Solidária e Cooperativa, realizada em 19/3/2005.

Comprovante de participação em evento (peça 16, p. 38)

A secretária de saúde do município de João Pessoa/PB, Roseane Maria Barbosa Meira, declarou que André Luís Bonifácio de Carvalho, Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde participou da reunião para discussão sobre a Regionalização Solidária e Cooperativa no dia 19/3/2005.

7.5. O Tribunal desconsiderou tal declaração, como prova, porquanto estava sem data, extemporânea e desacompanhada de outros elementos comprobatórios, conforme itens 4 a 7 do voto condutor do acórdão recorrido, peça 53, p. 1:

‘5. O problema aqui é que o documento que fundamenta as Propostas de Concessão de Diárias (PCD) 72 e 348 é uma declaração (fl. 736) sem data, assinada pela Secretária de Saúde de João Pessoa Roseana Maria Barbosa Meira, em que atesta o comparecimento do ex-gestor em cinco eventos que teriam acontecido no transcurso do período de quatro meses.

6. Situação parecida configura-se em relação ao PCD 346 que está alicerçada em declaração do Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande/PB, Eurivaldo de Araújo de agosto de 2010, atestando a participação do ex-Diretor em reuniões naquele município no período de 23 a 24 de julho de 2005, portanto cinco anos antes de sua emissão.

7. A patente intempestividade dessas comprovações as torna inadequadas como meio hábil para demonstrar a finalidade pública dos deslocamentos, mormente quando desacompanhadas de outros elementos, como atas de reunião, folders ou papéis de trabalho que evidenciem a efetiva participação do responsável nas atividades questionadas, todas pretensamente desenvolvidas em dias sem expediente’.

7.6. Pois bem, o cerne da questão está na possibilidade (ou não) de se utilizar a declaração como prova da participação do recorrente em evento realizado em João Pessoa/PB, a título de trabalho.

7.7. A informação contida na declaração é precisa quanto à presença do recorrente, na qualidade de diretor da DAD/MS, na reunião realizada em 19/3/2005. Tal revelação mostra-se alinhada com os dados dos demais documentos do item 7.4 supra, com destaque para o relatório de viagem.

7.8. O fato da emissão do documento ter ocorrido em data posterior à realização da reunião, assim como a ausência da data na declaração, não retira o seu valor como prova nestes autos, uma vez que se considera o conjunto probatório de documentos (declaração, relatório de viagem, cartão de embarque e requisição de passagens).

7.9. Ressalta-se que a declaração de órgão público, na qualidade de ato administrativo, goza da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, como ora sustenta o recorrente. Desse modo,

entende-se que o documento apresentado pode ser acolhido como elemento de prova que justifique o motivo da viagem realizada pelo recorrente.

7.10. Por analogia ao esposado nos itens 7.5 ao 7.9, estende-se o mesmo raciocínio às despesas realizadas no âmbito do PDC 348, conforme dados abaixo:

Requisição de passagens e diárias (peça 12, p. 50 e peça 13, p. 1)

- Objetivo da viagem: participar de reunião na secretaria de saúde do estado da Paraíba e ministrar palestra no curso de saúde da família em Souza/PB.

- Data da viagem de ida (Brasília-João Pessoa): 29/7/2005 (sexta-feira).

- Data da viagem de volta (João Pessoa-Brasília): 1/8/2005 (segunda-feira).

Cartões de embarque (peça 13, p. 2-6)

- Data do embarque (Brasília-Recife-João Pessoa): 29/7/2005, às 20:00 (sexta-feira).

- Data do embarque (João Pessoa-Recife-Brasília): 1/8/2005, às 05:25 (segunda-feira).

Relatório de viagem (peça 12, p. 49)

- Reuniões técnicas na Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa para apresentação do sistema informatizado do Cooperasus e pesquisa realizada com os gestores públicos de saúde, realizadas em 29 e 30/7/2005.

- Observação: no período 29/07 a 01/08/2005 estava previsto apresentação de palestra durante o curso de saúde da família na cidade de Souza/PB e, devido a necessidade de serviços, foi designado outro servidor para realizar tal apresentação.

Comprovante de participação em evento (peça 16, p. 38)

A secretária de saúde do município de João Pessoa/PB, Roseane Maria Barbosa Meira, declarou que André Luís Bonifácio de Carvalho, Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde participou da “reunião com a equipe técnica da Secretaria Municipal de Saúde para apresentação do Sistema Informatizado do Cooperasus a (sic) Pesquisa realizada com os Gestores de Saúde, nos dias 29 e 30/7/2005”.

7.11. Com relação ao PCD 91, os documentos apresentados são:

Requisição de passagens e diárias (peça 18, p. 18-19)

- Objetivo da viagem: participar do seminário de acolhimento aos novos gestores de saúde e reunião com o Cosems/PA. Reunião preparatória para o seminário de apoiadores dos gestores municipais e estaduais. A reunião em João Pessoa será realizada nos dias 2 e 3/4/2005.

- Data da viagem de Brasília a Belém: 30/3/2005 (quinta-feira).

- Data da viagem de Belém a João Pessoa: 1/4/2005 (sexta-feira)

- Data da viagem de João Pessoa a Brasília: 4/4/2005 (segunda-feira).

Cartões de embarque (peça 18, p. 20)

- Data do embarque (Brasília-Belém): 30/3/2005, às 21:10 (quinta-feira).

- Data do embarque (Recife-João Pessoa): 2/4/2005, às 00:05 (sábado)

- Data do embarque (João Pessoa-Recife-Brasília): 4/4/2005, às 05:40 (segunda-feira).

Relatório de viagem (peça 18, p. 24)

- objetivo da viagem: participar do seminário de acolhimento aos novos gestores municipais de saúde em Belém/PA. Em João Pessoa, participar da reunião preparatória para o seminário de acolhimento aos novos gestores municipais de saúde (incluindo seminário dos apoiadores dos gestores municipais e estaduais, previsto para o período de 11 a 16/4/2005.

- resumo das atividades desenvolvidas: acolhimento aos novos gestores municipais; lançamento da publicação 'O SUS no seu município- garantindo saúde para todos'; conhecer as prioridades dos municípios e debate o tema responsabilidade sanitária.

7.12. Os documentos que constam dos autos não podem ser considerados suficientes para justificar integralmente a viagem. É certo que a parte referente ao deslocamento para Belém/PA (para participar do seminário de acolhimento aos novos gestores de saúde) foi adequadamente justificada, conforme o teor do relatório de viagem. No entanto, neste documento, não há qualquer menção às atividades relacionadas à reunião preparatória prevista para João Pessoa, nos dias 2 e 3/04/2005 (sábado e domingo).

7.13. Assim, por ausência de elementos probatórios, não há como acolher as razões recursais para o PCD 091.

7.14. A respeito do PCD 346, tem-se o seguinte:

Requisição de passagens e diárias (peça 16, p. 26-27)

- Objetivo da viagem: representar o Ministro da Saúde no seminário de saúde pública e a atualização do SUS – em Teresina/PI nos dias 21 e 22 de julho de 2005. Ministras palestras para a equipe do programa de saúde da família no curso de especialização em Campina Grande/PB nos dias 23 e 24 de julho de 2005.

- Data da viagem de Brasília a Teresina: 21/7/2005 (quinta-feira).

- Data da viagem de Teresina a João Pessoa: 22/7/2005 (sexta-feira)

- Data da viagem de João Pessoa a Brasília: 25/7/2005 (segunda-feira).

Cartões de embarque (peça 16, p. 28)

- Data do embarque (Brasília-Teresina): ilegível.

- Data do embarque (Teresina-João Pessoa): 22/7/2005, às 15:10 (sexta-feira)

- Data do embarque (João Pessoa-Brasília): 25/7/2005, às 15:40 (segunda-feira).

Relatório de viagem (peça 16, p. 31)

- objetivo da viagem: representar o Ministro da Saúde no seminário nacional "Saúde Pública e a atualização do SUS".

- conclusões: participação no seminário nacional "Saúde Pública e a atualização do SUS", promovido pela Secretaria Executiva da Frente Nacional de Prefeitos. Observação: anexo fax expedido pela assessoria de relações públicas e cerimonial do gabinete do ministro.

Comprovante de participação em evento (peça 80, p. 202)

O Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretaria de Saúde de Campina Grande/PB, Eurivaldo de Araújo, declarou, em 3/8/2010, que André Luís Bonifácio de Carvalho, à época, Diretor do Departamento de Apoio à Descentralização da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde participou da "reunião com a equipe de planejamento da secretaria municipal de saúde de Campina Grande e ministrou palestra para profissionais das equipes do programa de saúde da família que participavam de curso de especialização que era realizada na Universidade Estadual da Paraíba-UEPB, no período de 23 a 24 de julho de 2005".

7.15. Os documentos do PCD 346 também não podem ser considerados suficientes para justificar integralmente a viagem, no que se refere a participação do recorrente no treinamento das equipes do Programa Saúde da Família ocorrido em Campina Grande/PB.

7.16. Nota-se que o próprio recorrente sequer menciona qualquer atividade realizada em João Pessoa ou em Campina Grande no relatório de viagem (peça 16, p. 31).

7.17. O único documento juntado extemporaneamente (datado de 3 de agosto de 2010, ou seja, mais de cinco anos após o suposto evento) é a declaração do Diretor de Planejamento e Regulação de Serviços da Secretaria de Saúde do Município de Campina Grande, afirmando que o recorrente

participou de reunião com a equipe de planejamento e ministrou palestra para profissionais das equipes do PSF no período (peça 39, p. 4 e peça 80, p. 202).

7.18. Diferentemente do que ocorreu com o PCD 72 e 348, neste caso, o conteúdo da declaração de agente público não coincide com o teor do relatório de viagem, lavrado pelo próprio recorrente. Há, portanto, informações divergentes nesses documentos.

7.19. Ademais, a presunção de veracidade desta declaração é relativa, sendo possível afastá-la em caso de cabal demonstração em sentido contrário. Veja que inexistente no relatório de viagem qualquer menção à reunião de Campina Grande/PB ou à palestra descrita na declaração ora apresentada. Desta feita, considerando tais documentos, não há como acolher as razões apresentadas para o PCD 346.

7.20. Quanto aos documentos colacionados à peça 80, p. 1-213 (relatório de gestão/2005 e anexos, documento base da Regionalização Solidária e Cooperativa do SUS, Pacto de Gestão, relatório de viagens, requisição de passagens, cartões de embarque, declarações, certificado de auditoria do controle interno e contrato de locação), observa-se que já constam dos autos e não apresentam qualquer novidade, capaz de alterar o entendimento deste exame.

7.21. Com relação ao argumento de que a Controladoria-Geral da União posicionou-se favoravelmente à defesa do recorrente, é oportuno enfatizar que os pareceres do controle interno não vinculam as posteriores decisões desta Corte de Contas. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, “**O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União**”. Foram também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

7.22. A não subordinação das decisões do TCU aos pareceres do controle interno foi abordada nos seguintes termos no Acórdão 212/2002-TCU-2ª Câmara:

‘Outrossim, a aprovação de uma prestação de contas pelo Sistema de Controle Interno não afasta a atribuição constitucional deste Tribunal, atinente à verificação da regularidade da utilização de recursos públicos federais. Esta Corte de Contas não está adstrita ao juízo firmado por aquela unidade, possuindo ampla capacidade de deliberação, e exercendo, precipuamente, a privativa jurisdição sobre os responsáveis pelos valores repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, *ex vi* do disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal/1988.’

7.23. Quanto ao entendimento proferido no Acórdão 7020/2012-TCU-1ª Câmara, entende-se inaplicável aos fatos verificados neste processo. Isto porque o motivo pelo qual remanesce o débito referente ao PDC 91 e 346 é a ausência de prova de que as viagens realizadas pelo recorrente tinham finalidade pública.

7.24. Nesse contexto, torna-se irrelevante a informação de que o recorrente possuía domicílio em Brasília-DF. Além disso, conforme dispõe o art. 70 do Código Civil Brasileiro, a pessoa natural tem como domicílio o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo. Mas, se ela, alternadamente, viver em diversas residências, qualquer delas será considerada o seu domicílio.

7.25. Do exposto, conclui-se pelo acolhimento parcial das alegações recursais, afastando-se o débito referente aos PDC 72 e 348 e mantendo-se o débito em relação aos PDC 91 e 346.

8. Prática de ato de gestão ilegal

8.1. O recorrente alega que:

a) os produtos desenvolvidos pelas consultorias foram concretamente aplicados na qualificação da gestão do SUS e todos os consultores tiveram suas defesas acatadas pela auditoria, conforme itens 3.5.4; 4.5.3; 5.5.4 do relatório (peça 79, p. 11 e 15);

b) com relação à ausência de produtos (3 do contrato BP/CNTI0400620.001, 5 e 6 do contrato BR/CNTI0400525), a unidade técnica entendeu que:

‘há indícios consistentes de que os produtos tenham sido entregues, de modo que a ausência dos produtos decorreria da omissão na tarefa de gestão documental no DAS/MS. Nesse sentido, não há certeza quanto à existência de dano ao erário, razão pela qual se entende que não se pode imputar débito ao defendente’ - item 10.6.7 do relatório (peça 79, p. 11-12);

c) a relevância dos produtos, elaborados pelos consultores, embora alguns tenham sido identificados como de não responsabilidade do recorrente, pode ser demonstrada da seguinte forma (peça 79, p. 12-15):

Consultora Solange Pereira Pinto

- produto nº 02 - Relatório do processo de discussão sobre a adaptação das FESP – Funções essenciais de Saúde Pública: foi ‘meio de qualificação da adaptação das autoridades sanitárias para com as suas funções específicas indelegáveis’;

- produto nº 03 - Relatório Síntese dos fóruns realizados em 2004 no Cooperasus: ‘foi muito importante ao Departamento, pois com ele pudemos avaliar a estratégia e promover os necessários aperfeiçoamentos em 2005’.

Consultor Márcio Florentino Pereira

- produto nº 3 (documento de diagnósticos). Sua importância decorre do fato de ter sido concebido conjuntamente com o produto nº 5 – documento das demandas - agenda elaborada, e o produto nº 6 – relatórios parciais e final dos processos das atividades da contratação. Tais produtos foram fundamentais na tomada de decisões com referência ao fortalecimento institucional das secretarias municipais de saúde dos municípios localizados na área de abrangência da Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE-DF formada pelos serviços públicos comuns dos municípios fronteiriços entre os estados de Goiás, Minas Gerais com o Distrito Federal. Assim, os produtos tiveram real utilidade na qualificação da gestão do SUS (peça 80, p. 214-233).

d) a contratação de consultor para elaboração de tarefas inerentes a servidores do quadro justificase pelo fato de, à época, o setor de acompanhamento da execução orçamentária do departamento não dispor, em seu quadro funcional, de servidor qualificado para tal atividade (peça 79, p. 16);

e) as recomendações feitas pelo TCU, acerca da irregularidade na contratação de consultores para a execução de atividades de caráter continuado e inerentes às categorias funcionais, foram devidamente observadas no ano subsequente (2006), o que garantiu a aprovação de suas contas no Acórdão 6.089/2010-TCU-1ª Câmara (peça 79, p. 16/17);

f) com relação à inclusão do plano de trabalho no contrato dos consultores, ‘alguns processos de consultoria eram iniciados com o desenvolvimento de proposta de Plano de Trabalho em que se detalhava não apenas as ações sugeridas pelo referido consultor, mas também outras necessárias ao conjunto de atores envolvidos para a consecução da estratégia em curso. Dissemos ‘ações sugeridas’ porque, obviamente, alguns desses mesmos Planos, após a apresentação de suas iniciais versões, eram discutidos e ajustados com a necessária e imprescindível participação dos gestores integrantes do nosso departamento, e só então aceitos como trabalhos efetivos a serem implementados’ (peça 79, p. 17-18);

g) o Relatório de Gestão do responsável apresenta todas as informações exigidas pela DN TCU nº 62/04, itens 1 a 6 dos anexos II e IX, bem como as explicações das ações executadas e as respectivas avaliações de desempenho (peça 79, p. 18);

h) o item 4 do parecer nº 0156/2007, emitido pela coordenação de prestação de contas do Fundo Nacional de Saúde, atesta a prestação de contas da execução financeira do 2º Termo de Ajuste do 15º Termo de Cooperação (peça 79, p. 18/19);

i) o Departamento de Apoio à Descentralização produziu documento de avaliação das ações dos Termos de Cooperação nº 15 e 39, onde constam os relatos e o resultado das parcerias com a

OPAS, envolvendo sete macros projetos do Plano de Ação construído no ano de 2005 (peça 79, p. 19);

j) quanto ao 1º Termo de Ajuste do Termo de Cooperação nº 39, acosta-se ao recurso os seguintes documentos: Despacho nº 0094/SE/FNS/CGAPC/CPCONT, de 11/5/2006, parecer técnico nº 160/2007, de 26/10/2007, Despacho nº 2451 MS/SE/FNS/CGAPC/CPCONT, de 26/10/2007 (peça 79, p. 19);

k) seguiu as orientações do FNS, quanto aos procedimentos relativos à prestação de contas dos termos de cooperação celebrados com a OPAS, fato que propiciou a liberação dos recursos vinculados ao 2º termo de ajuste do Termo de Cooperação nº 15 e ao 1º termo de ajuste do Termo de Cooperação nº 39 (peça 79, p. 19);

l) buscou qualificar o processo de controle administrativo interno, a exemplo do sistema de qualificação gerencial, que confirma a prática de melhoria na gestão, intensificada com as ações originárias dos órgãos de controle. Nesse sentido, antecipou-se no cumprimento das recomendações fixadas nos Acórdãos 1018/2007 e 2899/2009-TCU-Plenário (peça 79, p. 19/20);

m) a implementação do referido sistema permitiu uma melhor definição e acompanhamento das ações do departamento, que propiciou uma avaliação dos termos de cooperação. Ressalta que desenvolveu a ferramenta eletrônica de apoio à elaboração do relatório anual de gestão – Sargus, que teve plena aceitação no Acórdão 1459/2011-TCU-Plenário (peça 79, p. 20 e 23);

n) não há omissão no dever de prestar contas no ano de 2005, a teor do art. 16, inciso III da Lei 8.443/1992 e todos os meios e esforços foram empregados para atender às solicitações dos órgãos de controle. Ademais, o FNS era o responsável pela administração financeira dos termos de cooperação (peça 79, p. 20/21);

o) não há indícios de prática de ato de gestão ilegal ou antieconômico, de dano ao erário ou desfalque/desvio de dinheiro ou bens públicos (peça 79, p. 21/22);

p) após exercer as funções de diretor do Departamento de Apoio à Descentralização (2005-2006), ocupou diversos cargos no Ministério da Saúde em um círculo ininterrupto de nove anos, como diretor de Monitoramento de Avaliação da Gestão do SUS (2007-2010), diretor do Departamento de Articulação Interfederativa (2010-2014) e atualmente ocupa o cargo de Secretário de Gestão Estratégica e Participativa. Destaca que sempre buscou primar pela boa prática de gestão e não teve as contas reprovadas nesses anos (peça 79, p. 22-23).

Análise

8.2. O recorrente recebeu multa, prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em decorrência da grave omissão em zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos, no âmbito dos Termos de Cooperação 15º (2º termo de ajuste) e 39º (1º termo de ajuste), no exercício de 2005, como se depreende do excerto do voto condutor do acórdão recorrido (peça 53, p. 2):

‘13. Quanto à ausência de controle e de transparência no repasse e na prestação de contas sobre os recursos transferidos no âmbito do 2º Termo de Ajuste do 15º Termo de Cooperação e do 1º Termo de Ajuste do 39º Termo de Cooperação, ambos celebrados com a OPAS, não obstante os acordos serem anteriores ao exercício em exame e o Tribunal ter reconhecido, em outras ocasiões, que essas medidas estariam vinculadas a um processo de aprimoramento em curso, as irregularidades verificadas no presente processo são graves e não foram adequadamente justificadas pelo Diretor André Luis Bonifácio de Carvalho.

14. A falta de controle na alocação dos recursos me parece evidente a partir da constatação de que diversos produtos desenvolvidos pelas consultorias contratadas via OPAS não foram sequer localizados pelo órgão, demonstrando que os trabalhos não tiveram aplicação concreta ou utilidade real.

15. Também não foram fornecidas explicações convincentes para a contratação de consultores para a execução de tarefas inerentes a servidores do quadro ou para o pagamento pela elaboração do

plano de trabalho a ser desenvolvido, uma vez que o mesmo deveria ser confeccionado pelo contratante e não pelo contratado e deveria anteceder o início dos serviços.’

8.3. Assim, nesta análise, cabe verificar se o recorrente traz argumentos e/ou documentos capazes de demonstrar o adequado controle dos recursos transferidos no âmbito do 2º Termo de Ajuste do 15º Termo de Cooperação e do 1º Termo de Ajuste do 39º Termo de Cooperação, em especial no correto controle na contratação, acompanhamento e prestação de contas dos contratos de serviços de consultoria.

8.4. A alegação de que todos os produtos de consultoria foram entregues e realmente aplicados na gestão do SUS vem desacompanhada de documentos probatórios, baseando-se apenas no fato de que os consultores tiveram suas defesas acatadas nos itens 3.5.4; 4.5.3; 5.5.4 do relatório.

8.5. De fato, as defesas dos consultores Alexandre Nemes Filho, Solange Pereira Pinto e Márcia Florentino Pereira foram acatadas, de acordo com o relatório (peça 54, p. 3/4). No entanto, tal acolhimento afastou apenas a responsabilidade dos consultores, mas não dos gestores, como se nota deste excerto do relatório: “não há como considerar que a ausência do produto seja decorrente de culpa do consultor, podendo ser creditada à ação ou omissão dos demais atores envolvidos no processo, qual seja, a OPAS ou o Ministério da Saúde.”

8.6. Quanto à alegação de que no item 10.6.7 do relatório indica que “há indícios consistentes de que os produtos tenham sido entregues” e que “não há certeza quanto à existência de dano ao erário, razão pela qual se entende que não se pode imputar débito ao defendente”, observa-se que o motivo lá consignado para inexistir prova concreta dos produtos 3 do contrato BP/CNTI0400620.001, 5 e 6 do contrato BR/CNT10400525 é a omissão na tarefa de gestão documental no DAD/MS, ou seja, inexistente prova de efetivo controle do departamento sobre a entrega de tais produtos. Correta é a inteligência de que não se demonstrou a existência de dano ao erário, entretanto, o que ficou evidente foi a existência de falhas no acompanhamento e prestação de contas desses serviços de consultoria (peça 54, p. 13).

8.7. Quanto à alegação de relevância dos produtos de consultoria, nota-se que, como o próprio responsável reconhece, a ausência do Produto 2 do contrato BR/CNT/0400620.001 (consultora Solange Pereira Pinto), cuja data de entrega foi 14/02/2005, e do Produto 3 do contrato BR/CNT/0400525.001 (consultor Márcio Florentino Pereira), cuja data de entrega foi 03/02/2005, não são de sua responsabilidade, em razão de terem sido entregues na gestão anterior. Portanto, os documentos juntados à peça 80, p. 214-245 são inúteis à defesa recursal.

8.8. Restando a análise da relevância do produto nº 03 da consultora Solange Pereira Pinto (Relatório Síntese dos fóruns realizados em 2004 no Cooperasus), verifica-se que o argumento apresentado limita-se a informar a sua importância na medida em que possibilitou avaliar a estratégia e promover os necessários aperfeiçoamentos em 2005. Ocorre que tal informação não é capaz de demonstrar o efetivo controle e a entrega do produto em tela, por parte do gestor.

8.9. A justificativa apresentada pelo recorrente para a indevida contratação de consultor, na elaboração de tarefas inerentes a servidores do quadro, foi a carência de pessoal qualificado no setor de acompanhamento da execução orçamentária do departamento, conforme dificuldade descrita na letra “g” do relatório de avaliação dos termos de cooperação nº 15 e 39 (peça 80, p. 251-252).

8.10. Em seguida, o recorrente informa que as recomendações feitas pelo TCU, acerca da irregularidade na contratação de consultores para a execução de atividades de caráter continuado e inerentes às categorias funcionais, foram devidamente observadas no ano subsequente (2006), o que garantiu a aprovação de suas contas no Acórdão 6.089/2010-TCU-1ª Câmara.

8.11. Nota-se que a justificativa acima e a posterior ação corretiva desenvolvida pelo gestor, no exercício de 2006, não são capazes de afastar a irregularidade constatada na contratação do serviço.

8.12. Com relação aos argumentos sobre a inclusão do plano de trabalho no contrato dos consultores, observa-se que o recorrente não esclarece o motivo pelo qual a elaboração do plano de trabalho ficou a cargo do contratado (consultor), uma vez que o mesmo deveria ser confeccionado

pelo contratante (DAD/MS) e anteceder o início dos serviços de consultoria. O recorrente menciona que alguns processos de consultoria eram iniciados com o desenvolvimento da proposta de trabalho, explica que tais planos compunham um rol de documentos integrantes de um contrato e que as propostas contidas nos planos sempre extrapolavam a ação individual do contratado. Nesse contexto, não há como acolher as razões apresentadas.

8.13. A argumentação de que consta na instrução da unidade técnica (peça 35, p. 19) que “O Relatório de Gestão do Responsável apresenta todas as informações exigidas pela DN TCU nº 62/04, itens 1 a 6 do Anexo II e X” não é capaz de demonstrar a regularidade no controle de recursos dos termos de cooperação.

8.14. No item 4 do parecer nº 0156/2007 (peça 80, p. 295), emitido pela Coordenação de Prestação de Contas do Fundo Nacional de Saúde, diversamente do que se alega, não há ateste da prestação de contas da execução financeira do 2º Termo de Ajuste do 15º Termo de Cooperação. O mencionado item limita-se a informar que “A Diretoria do Departamento de Apoio à Descentralização enviou à DIPE o Memorando nº 380/DAD/SE/MS, de 19/06/07 (fls. 462), validando a execução do 2º TA ao TC 15”. Ao final do parecer, consta o seguinte: “Diante do exposto, sugerimos o encaminhamento do presente à Área Técnica da Diretoria de Programa da Secretaria Executiva/MS, solicitando a emissão de pronunciamento acerca da execução física do Termo de Cooperação e Assistência Técnica, em especial que seja mensurado em percentual, em quanto o objeto foi atingido/cumprido até a presente data, ficando sobrestado parecer conclusivo até ulterior de liberação”

8.15. O Relatório de Avaliação dos Termos de Cooperação nº 15 e 39 (peça 80, p. 248-253), apresenta, de forma sucinta, os resultados obtidos, que foram agrupados em sete macros projetos: Gestão Qualificada; Pacto de Gestão; Apoio Integrado; Projeto Regularus; Fortalecimento da Gestão Regional; Avaliação de Desempenho do SUS e Rede Cooperasus.

8.16. Os documentos juntados à peça 80, p. 282-291, informam que a Coordenação de Prestação de Contas da Fundo Nacional de Saúde manifestou-se pela aprovação das contas do 1º Termo de Ajuste do Termo de Cooperação nº 39 e que o DAD/MS teria seguido as orientações do FNS, quanto aos procedimentos relativos à prestação de contas, fato que permitiu a liberação dos recursos vinculados ao ajuste, nos seguintes termos:

Despacho nº 0094/SE/FNS/CGAPC/CPCONT, de 11/5/2006

- informam que consta do Relatório Técnico s/n DAD/SE/MS, de 09/05/2006, a seguinte informação: “O Demonstrativo de Execução Financeira e o relatório de pagamentos encaminhados através do Relatório Financeiro Oficial da Organização Pan-Americana da Saúde, representam adequadamente em todos os aspectos relevantes, a posição financeira deste projeto TC 39-OPAS-TA1 até o dia 31 de dezembro de 2005, sendo que os resultados alcançados estão compatíveis com o programando”;

Memorando DAD/SE nº 558, de 16/10/2007

- informa o encaminhamento da prestação de contas da primeira parcela do 1º Termo de Ajuste e que a prestação de contas da 2ª parcela já encaminhada à Coordenação de Prestação de Contas;

Parecer técnico nº 160/2007, de 26/10/2007

- opina-se pela aprovação das contas parcial, em decorrência da reanálise realizada, considerando que os documentos apresentados, relativos às parcelas analisadas comprovam que o objeto pactuado está sendo cumprido;

Despacho nº 2451 MS/SE/FNS/CGAPC/CPCONT, de 26/10/2007

- sugere-se a liberação do valor solicitado, tendo em vista o teor do Parecer Técnico nº 160/2007.

8.17. Observa-se que as informações e conclusões trazidas nos documentos citados nos itens 8.15 e 8.16 não são capazes de socorrer ao recorrente, visto que não afasta a conclusão do Tribunal pela falta de controle na alocação de recursos e na prestação de contas. Quanto a isso, a evidência ressaltada pelo Relator *a quo* foi a constatação de que diversos produtos desenvolvidos pelas

consultorias contratadas, via OPAS, não foram sequer localizados pelo órgão, bem como não se explicou o motivo para a contratação de consultores para a execução de tarefas inerentes a servidores do quadro.

8.18. Quanto aos argumentos de que o recorrente buscou qualificar o processo de controle administrativo interno, antecipando-se no cumprimento das recomendações exaradas nos Acórdãos 1018/2007 e 2899/2009-TCU-Plenário e que desenvolveu a ferramenta eletrônica de apoio à elaboração do relatório anual de gestão – Sargsus, que teve plena aceitação no Acórdão 1459/2011-TCU-Plenário, destaca-se que, embora o Tribunal tenha reconhecido, nesses acórdãos, que essas medidas estão vinculadas a um processo de aprimoramento gerencial, as irregularidades verificadas no exercício de 2005, gestão do recorrente, remanescem graves.

8.19. É de se esclarecer que o recorrente não foi multado pela omissão no dever de prestar contas ou pelo débito apurado, mas pela conduta omissa de controle e de transparência no repasse e na prestação de contas sobre os recursos transferidos no âmbito do 2º Termo de Ajuste do 15º Termo de Cooperação e do 1º Termo de Ajuste do 39º Termo de Cooperação.

8.20. Por fim, quanto às informações dos cargos/funções exercidas pelo recorrente após o exercício de 2005, entende-se que são incapazes de alterar o entendimento firmado neste exame.”

7. Sintetizando o exame realizado, a unidade instrutiva conclui e encaminha nos seguintes termos:

“CONCLUSÃO

9. Após o reexame dos autos, verifica-se que:

- (a) o dano referente aos PCD 72 e 348 pode ser afastado, ante a comprovação de que essas viagens se deram por motivo de trabalho, remanescendo, portanto, o débito referente ao PDC 91 e 346; e
- (b) mantém-se a reprovabilidade na conduta do gestor, ante à ausência de controle e de transparência no repasse e na prestação de contas sobre os recursos transferidos no âmbito do 2º Termo de Ajuste do 15º Termo de Cooperação e do 1º Termo de Ajuste do 39º Termo de Cooperação. Nesse sentido, permanece a multa aplicada ao recorrente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, eleve-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração interposto por André Luís Bonifácio de Carvalho contra o Acórdão 4.441/2014-TCU-1ª Câmara, propondo-se com fulcro nos art. 33 da Lei 8.443/1992:

- (a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reformando-se o item 9.4 do acórdão recorrido para reduzir o débito a ele imputado, de modo a remanescer exigíveis apenas as seguintes importâncias:

Data	Valor
30/3/2005	1.321,71
22/7/2005	1.451,24

- (b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades comunicados da deliberação recorrida.”

8. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU se manifesta em concordância com a proposta oferecida pela Serur, concluindo nos seguintes termos (peça 95):

“7. Ante os elementos constantes neste processo e por considerar adequada a análise efetuada pela unidade técnica, este representante do Ministério Público/TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento sugerida pela Serur (peça 92), no sentido de que esta Corte conheça e dê provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. André Luís Bonifácio de Carvalho, a fim de excluir as parcelas de R\$ 2.139,88 e R\$ 1.988,63 do débito imputado pelo Acórdão nº 4441/2014-1ª Câmara, mantendo-se inalterados os demais termos do *decisum*.”

É o relatório.