

VOTO

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 (DAD/MS), em face do Acórdão 4.441/2014-TCU-Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas, condenando-o em débito, bem como aplicando-lhe a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

2. Registro que, em exame preliminar de admissibilidade, foi admitido o presente recurso, sendo atribuído efeito suspensivo aos subitens 9.4, 9.5 e 9.6 da deliberação vergastada.

3. A análise das contas anuais tomadas do DAD/MS, relativas ao exercício de 2005, evidenciou a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) deslocamentos do titular da unidade à sua cidade de origem 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).

4. O débito apurado decorreu de pagamento de diárias e de emissão de passagens aéreas utilizadas pelo responsável para se deslocar até a sua cidade natal sem que restasse comprovada a finalidade pública a demandar seu comparecimento. Por seu turno, a cominação de sanção pecuniária derivou da omissão no exercício do controle dos recursos alocados por meio dos termos de cooperação celebrados com a OPAS.

5. O recorrente em sua manifestação busca esclarecer os fatos que motivaram os deslocamentos, vez que este Tribunal entendeu que não houve a devida comprovação de que estes decorreram de necessidade do trabalho.

6. Destaca, assim, que o ano de 2005, ocasião em que foram encaminhados os pedidos de concessão de diárias – PCDs 72, 91, 346 e 348, se caracterizou pelo início de um novo ciclo de gestões municipais, o que ensejou o aprofundamento de uma agenda interfederativa cujo resultado apontaria para a futura revisão de todo o arcabouço legal referente às regras de pactuação no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disto, sustenta que as viagens atenderam ao interesse da Administração.

7. A unidade instrutiva, por seu turno, propõe o provimento parcial do recurso por reconhecer que duas das quatro viagens impugnadas foram motivadas por eventos de interesse público, no que foi acompanhada pelo representante do Ministério Público junto ao TCU.

8. Aduziu-se que os deslocamentos referentes aos PDC 72 e 348, foram confirmados pela Secretária Municipal de Saúde de João Pessoa/PB à época dos fatos e, ainda, que haveria um conjunto de elementos probatórios (declaração, relatório de viagem, cartão de embarque e requisição de passagens) que fazem presumir a ocorrência dos eventos, bem como a participação do recorrente.

9. Por outro lado, no tocante aos PDCs 91 e 346, os pronunciamentos acostados a estes autos apontam para ausência de elementos de conexão a justificar que tais deslocamentos tenham atendido a necessidade imperiosa do serviço.

10. Peço vênias para discordar do entendimento da unidade instrutora e do *Parquet*. A meu ver, as presentes razões recursais apresentam, em boa medida, argumentos já arguidos pelo responsável na fase original do processo e, efetivamente, não trazem fatos ou documentos novos ao descortino do caso.

11. Registro, por oportuno, que o aduzido foi proficuamente abordado no Voto condutor do Acórdão 4.441/2014-TCU-Primeira Câmara, do qual faço extrair excerto:

“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.”

12. Como se vê, não há elementos ou argumentos novos carregados aos autos. Não atende a higidez do subsistema de direito público pautar-se em declaração de servidor da Secretária Municipal de Saúde, emitida cinco anos após os fatos em tela, para reformar decisão prolatada, prescindindo, sobretudo, de outros fatos que façam tornar inequívoca a constatação de que os deslocamentos ocorreram em razão de atividades oficiais desempenhadas pelo recorrente.

13. Vale destacar que a “presunção de legitimidade” é atributo do ato administrativo que, por sua vez, é um ato jurídico no qual o agente, no exercício da função administrativa do Estado, concretiza algo previsto em lei, constituindo, modificando, suspendendo ou revogando situações jurídicas, com uma finalidade pública. Assim, não é qualquer ato emanado por um servidor público que se caracteriza como ato administrativo.

14. Na minha concepção, a declaração genérica no sentido de que o responsável teria comparecido a cinco eventos no período de quatro meses não tem essas características, uma vez que foi emitida unicamente para relatar um fato.

15. Assim, essa declaração deve ser confrontada com outros elementos constantes nos autos. No caso, vale ressaltar que as viagens do servidor para sua terra natal ocorreram no final de semana. Foge à regra o fato de que as reuniões tenham ocorrido em dias não úteis. Ademais, não se evidencia qualquer justificativa para que isso tenha ocorrido nestas datas, bem como não há documentos, atas, e-mails, ou outro meio probante oficializando tais encontros.

16. Insurgiu-se ainda o recorrente contra a sanção cominada.

17. Pela leitura do voto condutor da deliberação ora combatida, é possível evidenciar que a multa aplicada ao responsável, prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, decorreu de falhas verificadas 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).

18. Considerando que a sanção está adstrita a tal irregularidade e, por não constatar suporte fático-jurídico a torná-la insubsistente, necessária se faz a manutenção da medida sancionatória.

19. Isto posto, aproveito a oportunidade para novamente registrar minha preocupação com a cautela que deve permear a análise de recursos no âmbito deste Tribunal. Por certo, cada processo pode ter diversas soluções compatíveis com o ordenamento jurídico. É dizer que, na maioria das vezes, um processo poderia ter tido outra solução que não a dada por determinado Tribunal ou Colegiado.

20. O que acredito é que precisamos estar muito atentos à importância de preservar nossas próprias decisões, para que os recursos não se tornem um instrumento de perpetuação dos processos, nem de reforma das deliberações desta Corte em razão de não terem sido perfilhadas as teses e interpretações preferidas pelo auditor que instrui o recurso ou do novo Relator ou por causa de alterações circunstanciais na composição dos nossos Colegiados.

21. Devido a essa preocupação, entendo que a análise de recursos - os quais, nesta Casa, geralmente são julgados pelo mesmo Colegiado que proferiu a decisão recorrida - deve evidenciar de forma inequívoca a incompatibilidade jurídica do Acórdão a *quo*, afastando-se a reforma de deliberações com teses já debatidas e julgadas por um Colegiado desta Corte simplesmente pela possibilidade de que seja adotada solução distinta para o processo.

22. Por óbvio, não estou aqui a criticar o competente corpo técnico da Secretaria de Recursos ou a negar o efeito devolutivo da espécie recursal, nem pretendo esgotar ou mesmo me alongar em tais ponderações. Apenas julgo relevante reiterar essa minha preocupação para reflexão com meus nobres pares.

23. Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de novembro de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator