

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.920/2007-1

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação)

Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde - MS;
Superintendência Estadual da Funasa no Amapá

Responsáveis: Abelardo da Silva Oliveira Júnior (148.851.072-53); Alice da Silva Penha de Lima (046.264.942-34); Antonio Adalberto de Sousa (090.437.578-10); Francisco Danilo Bastos Forte (121.337.283-68); Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15); Jaezer de Lima Dantas (215.821.652-20); Lucicléia Ramos Figueiredo (185.125.502-87); Maria Alice Pires Monteiro (123.044.092-53); Moises Sousa Santos (384.483.195-91); Ocimar Melo Corrêa (146.296.072-34); Paula Simone Jucá Carrera (513.451.022-91)

Recorrente: Moisés Sousa Santos (384.483.195-91).

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PAGAMENTOS EFETUADOS A TÍTULO DE DIÁRIAS A SERVIDORES E COLABORADORES DA FUNASA/AP. LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DE CONTROLE EXTERNO EM RAZÃO DE DESORGANIZAÇÃO DOCUMENTAL. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÃO DE CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES DA CULPABILIDADE DO AGENTE. DIMINUIÇÃO DA GRADAÇÃO DA MULTA. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA AO RESPONSÁVEL.

Trata-se de Pedido de Reexame interposto por Moisés Souza Santos (peça 105) contra Acórdão 2.669/2012 – TCU – Plenário, cujo teor da parte dispositiva, no que interessa ao recurso em análise, foi o seguinte:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá - Secex/AP em razão de possíveis irregularidades em pagamentos efetuados a título de diárias a servidores e a colaboradores da então Coordenação Regional da Funasa/AP, nos exercícios de 2006 e 2007.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, com base nos arts. 237, inciso VI e parágrafo único, e 235, caput, do Regimento Interno do TCU, para no mérito considerá-la parcialmente procedente;

(...)

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Gervásio Augusto de Oliveira (subitem 4.2), Abelardo da Silva Oliveira Júnior (subitem 5.1) e Moisés Sousa Santos;

9.4. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicar multa individual aos responsáveis abaixo arrolados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 e 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas até o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Gervásio Augusto de Oliveira e Abelardo da Silva Oliveira Júnior, ex-Coordenadores Regionais da Funasa/AP, multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais);

9.4.2. Moisés Sousa Santos, ex-Coordenador Regional da Funasa/AP, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

(...)

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;”

Ao examinar a peça recursal, a Secretaria de Recursos lançou a instrução a seguir transcrita:

“HISTÓRICO PROCESSUAL

Trata-se de Representação formulada pela Secex/AP, com fulcro nos arts. 237, inciso VI e parágrafo único, e 235, caput, do Regimento Interno do TCU, acerca de possíveis irregularidades em pagamentos efetuados a título de diárias a servidores e colaboradores da então Coordenação Regional da Funasa/AP, nos exercícios de 2006 e 2007.

Após desenvolvimento do processo, restou constatado impedimentos que obstaculizaram a conclusão de inspeção na Funasa/AP, e, por isso, aplicou-se a multa ao responsável, ora recorrente.

De acordo com o voto condutor do acórdão combatido, os trabalhos do Tribunal buscaram verificar o efetivo cumprimento de determinação desta Corte (Acórdão 627/2008-Plenário) e, ainda, apurar valores pagos indevidamente a título de diárias a servidor e colaborador eventual da entidade. O principal fato que acabou por impedir a atuação desta Corte foi a remoção precoce de arquivos, no final do exercício de 2009, da sede da Funasa/AP para o depósito localizado em Fazendinha, sem orientação quanto à correta guarda e manutenção do mesmo.

Após ouvidos os servidores, identificou-se a responsabilidade do Sr. Moisés Sousa Santos, responsável pela ordem de remoção dos arquivos e armazenamento em local inadequado. A falha consistiu na transferência de documentos recentes para local impróprio para guarda e armazenamento, impossibilitando a verificação da conformidade de atos administrativos, em especial o pagamento de diárias. Concluiu-se existir negligência na atuação do gestor, uma vez que não se cercou da devida cautela e ordenou a remoção dos arquivos para local impróprio, o que ocasionou o amontoamento dos documentos e seu espalhamento ao chão. As justificativas apresentadas foram rejeitadas e aplicada a multa ao gestor.

Neste momento, comparece aos autos o Sr. Moisés Souza Santos, requerendo o conhecimento e provimento do Pedido de Reexame e o afastamento da multa consubstanciada no acórdão recorrido.

Isto posto, passa-se a análise.

DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Considerando-se o teor dos Despachos de Peças 111, da relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, torna-se desnecessária nova análise de admissibilidade.

DA ANÁLISE DE MÉRITO

Passa-se neste momento a análise do mérito do recurso interposto.

III.1 Das Razões Recursais do Sr. Moisés Souza Santos – R001

Argumentos:

Inicia sua defesa relatando que assumiu interinamente a Coordenação da Funasa, como interventor em 22/12/2009, e nessa condição permaneceu até 22/1/2010, logo, um mês no cargo.

Alega que o momento em que atuou era de exceção e a instituição se via envolvida em um turbilhão de denúncias, e associado à solução dos problemas de ordens legal, havia a necessária prestação de serviços de saúde à população indígena. O recorrente relata que adotou uma série de medidas austeras, a exemplo, da regularização dos contratos administrativos de limpeza e conservação, organização da assistência farmacêutica, contratação de empresa aérea, entre outras.

O fato objeto da condenação no acórdão recorrido era mais um dos diversos problemas administrativos existentes, contudo a situação caótica instaurada na coordenação não permitiu a solução do ponto tratado com a urgência desejada pelo gestor, uma vez que teve de atuar em cima das prioridades do órgão. De toda forma, assevera que jamais se descuidou de atender a “chaga” apontada nos autos, pois em tão exiguo prazo não podia corrigir todos os defeitos simultaneamente.

Sobre o fato apenado, especificamente, afirma que havia a necessidade urgente de transferir os medicamentos para a saúde indígena para a Coordenação Regional do Amapá, pois no local em que se encontravam armazenados existia o risco de incêndio. Dessa forma, solicitou à administração que adotasse providências para a remoção dos medicamentos e envio dos documentos ao arquivo morto para o prédio da “Fazendinha”.

Aduz que a execução da transferência (operacionalização da tarefa) estaria a cargo das Chefias da Divisão de Administração, da Seção de Recursos Logísticos e do Setor de Comunicação e Transporte, e não do Coordenador Regional, ademais, deveria ter sido realizada de acordo com os arts. 91, 95 e 96 do RI-Funasa.

Traz a lume que sua nomeação para a Coordenação Regional no Estado do Amapá encerrou-se em 22/1/2010, com a nomeação do substituto (Peça 105, p.13), retornando à chefia de gabinete em Brasília, e o transporte foi efetivado no dia 20/1/2010, portanto, não teria, nem mesmo, como acompanhar a rotina operacional da transferência. Acerca de os documentos de 2009 não se tratar de arquivo morto, conforme tratado no acórdão recorrido, alega que o arquivos do ano de 2009 não deveriam constar da transferência, uma vez que a ordem foi dada em janeiro e a prestação de contas anual ainda não havia sido elaborada. Relata que na análise dos auditores do TCU foi citada, meses depois, a desorganização do arquivo encontrada na Coordenação Regional/AM e este Tribunal continuou atribuindo a responsabilidade ao gestor que teve passagem relâmpago pela Coordenação.

Ato contínuo, cita doutrina e jurisprudência sobre a individualização da pena e requer o afastamento da penalidade pecuniária, uma vez que a abrangência dos fatos identificados na instituição não espelha a conduta no caso sob exame.

Análise:

*Para o deslinde da questão é necessário a verificação do fato, da conduta, do nexo de causalidade, da culpa **lato sensu** e da culpabilidade do gestor recorrente. Após exame dos autos, entende-se serem os seguintes elementos constantes da irregularidade:*

a) Fato/Irregularidade: *Transferência dos arquivos da sede da Funasa/AP de forma desorganizada e indevida sem a observância das normas de cuidado com a organização e em descumprimento ao art. 54, da Lei 9.784/1999; da Lei n. 8.112/1990 e do art. 19 da IN-TCU 49/2005.*

b) Conduta: *Ordenar a “remoção precoce de arquivos, no final do exercício de 2009, da sede da Funasa/AP para o depósito localizado em Fazendinha sem a orientação de mantê-lo organizado e em boa ordem”.*

c) Nexo de Causalidade: *A ordem do gestor teria ocasionado a remoção indevida e a manutenção desorganizada dos arquivos no depósito da Fazendinha.*

d) Culpa: *A culpa do gestor restou configurada, culpa contra a legalidade, uma vez que desobedeceu as normas descritas, quais sejam, art. 54, da Lei 9.784/1999; da Lei n. 8.112/1990 e do art. 19 da IN-TCU 49/2005..*

Por sua vez, a culpabilidade restaria caracterizada, uma vez que deveria ter orientado corretamente a transferência.

Dos elementos expostos, entende-se assistir razão ao recorrente, observa-se que não foi o fato de transferir de um local a outro que ocasionou a irregularidade, mas o fato de transferir de forma indevida e inadequada. Percebe-se que se os documentos estivessem organizados na sede da Coordenação Regional da Funasa no Amapá deveriam ter sido removidos e acondicionados da mesma forma no depósito da Fazendinha, em outras palavras, armazenados e organizados dentro de suas caixas originais numa sequência lógica.

No relatório do acórdão recorrido restou registrado que a equipe “de inspeção visitou aquele depósito (2010), além de encontrar os documentos amontoados e atirados no assoalho, constatou ainda que documentos do exercício anterior (2009) já estavam no local.” (Peça 62, p. 5, item 6.1.3) e que “tal remoção fora feita de forma desorganizada e a toque de caixa, além do risco de vir a desaparecer documentos importantes.” (Peça 62, p. 5, item 6.1.3.1)

Não se percebe nexo de causalidade entre a conduta do ex-Coordenador Regional da Funasa no Amapá, ordenar a transferência, e a irregularidade remoção atabalhoada e desorganizada, bem como o acondicionamento de forma indevida com a consequente retiradas das caixas e espalhamento pelo piso do depósito. Tais condutas, remoção, retirada e acondicionamento não podem ser atribuídas ao recorrente, e sim, a quem efetivamente coordenou e executou a remoção.

Entende-se que ao ex-gestor somente poderia ter sido atribuída responsabilidade se alertado e(ou) comprovado que o local destinado não detinha condições físicas para o armazenamento dos documentos, o que não se verifica nos autos, não se pode imputar ao ex-gestor as diversas deficiências da execução da transferência, mas somente a escolha de local inadequado, se fosse o caso.

Quanto ao registro no relatório do acórdão recorrido de que o “responsável pelo setor de arquivo não concordou com a remoção, conforme expediente enviado ao

*coordenador do órgão” (Peça 44, p. 16), há que se esclarecer que o expediente foi emitido em 30/8/2010 e enviado ao Coordenador que sucedeu o ora recorrente. No documento, o emitente afirma que a “Servidora Alice, chefe do Sotra” teria sido a encarregada pela remoção, que inexistiu qualquer documento a respeito da transferência e que ele não concordou e nem concorda com a remoção, “até pelas condições do local.” Embora, exista referência às condições do local, não há especificação de quais as características que impediam a mudança, e pelo que se extrai da condenação, a inadequação do local, no qual foram indevidamente armazenados os documentos não foi discutida no **decisum** condenatório.*

*No tocante a discussão de ser ou não o arquivo morto, entende-se que desinteressa saber se o arquivo era morto ou “vivo”, imprescindível é que toda documentação, nos termos da legislação vigente, seja guardada, pelo prazo estabelecido, em local adequado e de forma organizada, assim, se mesmo o “arquivo vivo” fosse transferido de forma correta e organizada para local adequado não se observaria nenhuma irregularidade. Logo, se cumpridas as normas de armazenamento e guarda, não se mostraria relevante, **data máxima vênia**, para o deslinde da questão, o fato de se ter ordenado a transferência para outro local do “arquivo vivo”, desde que feito com correção e em conformidade com as normas aplicáveis à situação.*

Importante, ainda, pontuar a inexistência de controvérsia sobre a necessidade de desocupação do local em que se encontravam os arquivos removidos, uma vez que era notória a prioridade para acondicionamento dos remédios destinados à saúde indígena, ademais, não restou definida e esclarecida nos autos a data efetiva em que foram removidos os documentos da Coordenação Regional da Funasa no Estado do Amapá.

*Milita em favor do recorrente o fato de se ter que adotar, com a urgência requerida, medida para salvaguardar os medicamentos, sob pena de se incorrer em mal maior. Assim, entende-se restar justificado a ordem de transferência dos documentos de sala da Regional da Funasa no Estado do Amapá. Por óbvio, que não se está a defender transferência indevida, desorganizada, atabalhoada ou, ainda, para local inadequado, mas a remoção nos termos da legislação aplicável. Com relação à efetiva data da transferência, alega que a remoção foi realizada um dia antes do seu último dia de trabalho na regional, assim não há sequer como imputar culpa **in vigilando**, uma vez que, em virtude de sua transferência para Brasília, não teria condições de acompanhar ou fiscalizar a transferência.*

Ante o exposto, entende-se que devem ser acatadas as razões do recorrente e excluir a penalidade a ele imposta, por ausência de nexo de causalidade entre a conduta do responsável e a efetiva irregularidade constatada.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Isto posto, considerando a manifestação do Relator quanto ao conhecimento dos recursos, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a esta Corte de Contas:

a) com fulcro no art. 48, da Lei 8.443/1992, dar provimento ao recurso interposto pelo Sr. Moisés Sousa Santos, ex-Coordenador Regional da Funasa/AP, e excluir o subitem 9.4.2 do Acórdão 2.669/2012 – TCU – Plenário, ante os motivos de fato e direito expostos na peça recursal;

b) dar conhecimento aos órgãos/entidades interessados, às partes da deliberação que vier a ser proferida.”