



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Informação nº 236/2019 - NUREC

Brasília (DF), 23 de agosto de 2019

Processo nº: 34819/2015-e

Interessado: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF

Assunto: Representação

Ementa: Representações formuladas por empresas privadas. Atraso no pagamento de faturas. Glosa indevida de valores correspondentes a multas e juros pagos pelo recolhimento em atraso de contribuições ao INSS. Decisão nº 2.628/2016. Procedência das representações e determinações à jurisdição para restituição dos valores retidos. Não atendimento. Reiteração pelas Decisões nºs 4.870/2016 e 1.324/2017, sem resultados efetivos. Decisão nº 3.617/2017. Aplicação de multa ao titular da Pasta e nova reiteração. Pedido de Reexame. Decisão nº 1.833/2018. Não provimento do recurso. Oposição de Embargos de Declaração. Decisão nº 4.107/2018. Acolhimento parcial dos embargos, com efeitos infringentes, para reformar a Decisão nº 1.833/2018, afastando-se a multa imposta e autorizando-se o chamamento em audiência do responsável para apresentação de razões de justificativa. Decisão nº 1.710/2019. Improcedência das razões apresentadas e aplicação de multa ao responsável. Pedido de Reexame. Decisão nº 2.433/2019. Conhecimento. **Nesta fase:** análise de mérito do Pedido de Reexame. Pelo não provimento.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos, na origem, de Representações oferecidas pelas empresas Ipanema Segurança Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda., noticiando que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, além de estar atrasando o pagamento de faturas referentes à prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas unidades de saúde daquela Pasta, bem como de contrato de limpeza, higiene e conservação, estaria retendo indevidamente parcelas correspondentes a multas e juros pelo recolhimento em atraso das contribuições relativas à Previdência Social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

I – DOS ANTECEDENTES

2. Em 24.05.2016, por meio da Decisão nº 2.628/2016 (peça 29), o Tribunal considerou procedentes as representações de referência e determinou providências à SES/DF no sentido de fazer cessar a irregularidade detectada, nos seguintes termos, *in verbis*:

DECISÃO nº 2.628/2016

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – considerar procedentes as representações oferecidas pelas empresas Ipanema Segurança Ltda. (edoc 1D332092-c) e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda. (edoc CE02F062-c); III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias: a) restitua às empresas representantes, na forma devida, a importância recolhida ao INSS a título de atualização monetária/multa/juros de obrigações previdenciárias, uma vez que a responsabilidade pelo recolhimento em atraso daquelas obrigações é da SES/DF, tendo em conta a responsabilidade da jurisdicionada pela retenção e repasse dos valores ao INSS; b) esclareça os motivos que levaram ao atraso no recolhimento das obrigações previdenciárias denunciadas, juntando documentação comprobatória; [...]”

(Grifamos)

3. No prosseguimento da fiscalização, tendo em vista a inércia da SES/DF na adoção das providências demandadas, seguiram-se duas reiteraões, a teor das Decisões nºs 4.870/2016 (peça 226), de 22.09.2016, e 1.324/2017 (e-DOC 524E2B1E, peça 236), de 28.03.2017, transcritas a seguir na parte que interessa, *in verbis*:

DECISÃO nº 4.870/2016:

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Representação por Atraso nº 129/2016 – Seacomp (e-doc nº e-DOC FAF4072B-e); II – reiterar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, o disposto no item III da Decisão nº 2628/2016; III – alertar o titular da pasta acerca da possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso IV, da Lei Complementar nº 1/1994, em caso de descumprimento do item anterior, sem causa justificada; [...]”

DECISÃO nº 1.324/2017:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento; a) das informações prestadas pela Secretaria de Estado de saúde (e-Doc nº 7CEE08A5-c); b) da Informação nº 205/2016 (e-Doc nº BF144342-e); II – reiterar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF o disposto no item III da Decisão nº 2628/2016; III – determinar à jurisdicionada que encaminhe a este Tribunal a cópia integral do Processo nº 060.008.634/2016; [...]”

(Grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

4. Tendo em conta a recalcitrância relativa ao cumprimento da determinação de referência, o Tribunal resolveu pela aplicação de multa ao então titular da SES/DF, a teor da Decisão nº 3.617/2017 (peça 245), de 27.07.2017, *verbis*,

DECISÃO nº 3.617/2017:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Representação por Atraso ora apresentada pela Secretaria de Acompanhamento; II – **determinar à SES/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as providências arroladas na Decisão nº 1324/2017, que assim prescreveu: “(...) II – reiterar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF o disposto no item III da Decisão nº 2628/2016; III – determinar à Jurisdicionada que encaminhe a este Tribunal a cópia integral do Processo nº 060.008.634/2016; (...)”;** III – alertar o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal sobre a possibilidade de vir a sofrer nova sanção (art. 57, inciso VII, da Lei Complementar nº 01/94, c/c o § 3º do art. 272 do Regimento Interno do TCDF), em caso de reincidência no descumprimento das determinações deste Tribunal; IV – **com fundamento no artigo 57, inciso IV, da Lei Complementar nº 1/94, e 272, inciso IV, da Resolução/TCDF nº 296/16, aplicar multa no valor de R\$ 1.739,12 (mil, setecentos e trinta e nove reais e doze centavos) ao Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, fixando o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, para que ele comprove perante o Tribunal o recolhimento desse valor aos cofres do Distrito Federal; [...].”***

(Grifamos)

5. Foi interposto Pedido de Reexame contra o *decisum* em comento, mas que teve seu provimento negado, no bojo da Decisão nº 1833/2018 (peça 267), tendo sido mantidos os termos da Decisão nº 3.617/2017.

6. Entretanto, após Embargos de Declaração manejados pelo ora recorrente (peça 276), a deliberação que decidiu pela aplicação de multa acabou sendo reformada, haja vista que não fora precedida de audiência da parte interessada para que apresentasse suas razões de justificativa pela não adoção das providências exigidas nos prazos assinalados pelo Tribunal, consoante previsão do Regimento Interno deste Tribunal vigente à época dos fatos.

7. Desse modo, a teor da Decisão nº 4.107/2018 (peça 280), de 23.08.2018, fora aberto novo prazo para apresentação de defesa, tendo em conta a possibilidade de aplicação de multa pelo não cumprimento da determinação primeira (Decisão nº 2.628/2016) e reiteraões, sendo esses os termos do novo *decisum*, *in litteris*:

DECISÃO nº 4.107/2018:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer dos embargos de declaração de e-DOC BA85D930-c opostos pelo Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca contra os termos da Decisão nº 1833/2018, para, no mérito, **acolhê-los parcialmente em face da caracterização de omissão no “decisum” embargado;** II – por conseguinte, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, atribuindo efeitos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

*infringentes aos embargos, **reformular a Decisão nº 1833/2018**, para fins de lhe atribua a seguinte redação: “I – no mérito, dar parcial provimento ao Pedido de Reexame (peça nº 254 - e-DOC CD8693D8-c), apresentado pelo senhor nomeado no parágrafo 6º da Informação nº 7/2018, tornando sem efeitos os itens IV, V e VI, da Decisão nº 3617/2017 e o Acórdão nº 298/2017; II – autorizar: a) a audiência do ora recorrente para que, no prazo de 30 (trinta), apresente as razões de justificativa pelo não atendimento às rr. Decisões nºs 2.628/2016, 4.870/2016 e 1.324/2017, tendo em vista a possibilidade de aplicação da penalidade prevista no artigo 57, inciso IV, da Lei Complementar nº 1/1994; b) a ciência desta decisão ao senhor apontado no item I e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.”; III – dar ciência desta deliberação ao recorrente, em face do disposto no art. 4º, § 2º, da Resolução TCDF nº 183/2007; IV – autorizar o retorno dos autos à unidade técnica, para os devidos fins.”*

(Grifamos)

8. A análise das razões oferecidas pelo ora recorrente foram objeto da Informação nº 145/2018 – DIACOMP2 (peça 287). Considerando que essas mesmas razões de defesa foram depois transformadas nas razões recursais apresentadas em sede do presente reexame, aproveitaremos aqui apenas uns poucos excertos do contido na referida Informação, *in verbis*:

“[...].

13. Ressaltou que a Unidade Técnica não observou que a demanda imposta exigia uma análise minuciosa e complexa para instruir corretamente as devidas restituições, tampouco levou em conta a quantidade de processos no setor responsável e a carência de recursos humanos para satisfazer as exigências do Tribunal.

[...].

17. Informou ainda que o Processo SEI nº 00060-00026039/2017-90 foi autuado em 13/06/2017 para compilar as informações dos processos específicos de cada nota fiscal, relativas às glosas decorrentes de pagamentos em atraso no recolhimento de INSS, bem como dar prosseguimento às ações necessárias ao ressarcimento dos valores glosados.

18. Transcreveu o teor dos Memorandos SEI-GDF nº 207/2017-SES/FSD e nº 219/2018-SES/FSD para comprovar o esforço da Secretaria no cumprimento integral da demanda, nos quais há referência aos levantamentos realizados, em andamento e aguardando orçamento, bem como aos valores remanescentes de restituição.

[...].



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

b) Da Análise

[...].

30. Com relação ao cumprimento das decisões prolatadas por esta Corte, a Informação nº 7/2018 foi suficientemente clara e precisa ao afirmar, segundo cronologia instada para avaliação, que o interessado permaneceu inerte, mesmo tendo sido cientificado a respeito do descumprimento das medidas proferidas.

31. Mais do que isso, tal instrução informou que o interessado 'não apresentou documentação comprobatória do exercício de suas atribuições de controle e fiscalização das unidades técnicas', sugerindo justificativa pelo mero encaminhamento das deliberações a seus subordinados, como se isso fosse o suficiente para satisfação das providências que deveriam ter sido adotadas por ele próprio para suprimir as medidas contidas nas determinações plenárias.

[...].

41. Com relação à alegação, no sentido de que a demanda exigia análise minuciosa e complexa para instruir corretamente as devidas restituições, não pôde ser demonstrada, especialmente porque a constatação de que havia a necessidade de fazer cumprir a medida partiu deste Tribunal, frente à informação contida na exordial, ratificada pelo Corpo Técnico; não era nem caso de haver ratificação ou retificação da medida, simplesmente cumpri-la.

[...].

44. Por fim, o argumento relativo à falta de orçamento deveria ter sido cientificado a este Tribunal, de modo a mitigar os efeitos do descumprimento das determinações, que, de todo modo, com grande probabilidade de não elastecer as medidas que redundaram, por fim, tardias.

[...].

49. Em assim sendo, consideramos improcedentes as razões de justificativa apresentadas.

50. Consequente disso, deve este Tribunal deliberar quanto à multa a imposta ao justificante pelo não atendimento das Decisões nº 2628/2016, 4780/2016 e 1324/2017, fundamentada nos termos do art. 57, inciso IV, da LC nº 01/94.

[...].”

9. No Voto condutor da Decisão que apreciou a defesa, de nº 1.710/2019 (peça 303), ora contrastada em sede de reexame, acolheu-se o encaminhamento do órgão técnico expressado na Informação nº 145/2018 – DIACOMP2 (peça 287), tendo o eg. Plenário se pronunciado da seguinte forma, *in verbis*:

DECISÃO nº 1.710/2019:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] **II – no mérito, considerar improcedentes as razões de justificativa oportunizadas pela Decisão nº 4107/2018, aplicando**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

ao responsável a multa do art. 57, inciso IV, da Lei Complementar nº 01/94, devido ao não atendimento tempestivo das Decisões nºs 2628/2016, 4870/2016 e 1324/2017; III – aprovar, expedir e mandar publicar o acórdão apresentado pelo Relator, concretizando o comando do item anterior; IV – considerar: a) parcialmente cumprida a diligência contida na alínea “a” do item III da Decisão nº 2628/2016, determinando à SES/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, cumpra a parte faltante; b) não atendida a determinação contida na alínea “b” do item III da Decisão nº 2628/2016, reiterando à SES/DF a referida diligência, para cumprimento também em 30 (trinta) dias; V – alertar o titular da Pasta da necessidade de se cumprirem integralmente as decisões desta Corte de Contas; VI – autorizar: a) a ciência desta decisão ao destinatário das Decisões nºs 4107/2018 e 2628/2016, item III, alínea “a” e “b”, bem como à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.”

10. Na sequência, foi interposto o Pedido de Reexame objeto da presente análise (peça 311), conhecido pela Decisão nº 2.433/2019 (peça 315). Passa-se, então, à avaliação de mérito do referido recurso, na forma apresentada a seguir.

II – DAS RAZÕES RECURSAIS

11. O recorrente alinhava suas razões de recurso, basicamente, em três tópicos principais, os quais serão respeitados nesse breve apanhado.

II.1 – BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

12. De início, argumenta que, na condição de então titular da SES/DF, teria adotado todas as medidas necessárias para atender integralmente a determinação de devolução dos valores às empresas representantes, verificando a regularidade de cada pagamento referente às multas supostamente glosadas indevidamente, seguindo o rito processual necessário, em respeito ao devido processo legal.

13. Destaca, então, os termos da Decisão nº 2.628/2016, quando se determinou, para cumprimento em 30 (trinta) dias, a restituição de valores às empresas interessadas, aduzindo que tal *decisum* estaria em aparente contrariedade à Resolução TCDF nº 253/2013, que estabelece que esta Corte não tomaria conhecimento de requerimentos administrativos decorrentes da execução do contrato em que se busque a intermediação entre as partes contratantes.

14. Registra que a SES/DF teria tomado conhecimento da referida Decisão por meio do Ofício nº 5604/2016-GP, recebido no dia 08.06.2016, e, mediante o Ofício nº 1416/2016-GAB-SES, de 20.06.2016, aquela Pasta solicitara dilação de prazo, ao argumento de acúmulo de trabalho e carência de recursos humanos, conforme peça 218 dos autos.

15. Já em 22.09.2016, foi proferida a Decisão nº 4.870/2016, que reiterou a Decisão nº 2.628/2016. Naquela ocasião, por meio do **Ofício nº 2444/2016-GAB/SES**, de 9.11.2016 (peça 229), a Secretaria de Saúde teria comunicado a esta Colenda Corte a autuação do **Processo nº 060.008.634/2016**, para apuração dos valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

retidos supostamente de forma indevida das empresas representantes a título de multa por recolhimento do INSS, para posterior empenho, liquidação e pagamento, nos termos da Lei nº 4.320/1964.

16. Registra que, contudo, a unidade técnica deste Tribunal, por meio da Informação nº 205/2016 – DIACOMP2, noticiou que a autuação do Processo não seria capaz de cumprir a determinação da Corte, tendo em vista que, supostamente, não haviam sido emitidas notas de empenho pela SES/DF para a despesa tratada nos autos, sugerindo audiência do então titular da SES/DF (no caso o ora recorrente) para apresentação de razões de justificativa acerca do suposto descumprimento de decisão da Corte.

17. No entender do recorrente, tal conclusão seria equivocada, ao passo que a demanda em tela exigiria análise minuciosa e complexa para instruir corretamente as referidas restituições, passando pela avaliação global de todos os valores e das circunstâncias específicas de cada nota fiscal, não somente as referentes a INSS, a fim de que se evitasse equívocos nos valores a serem restituídos. Tal fato teria sido ignorado na mencionada Informação da unidade técnica do Tribunal, que também não teria levado em conta a quantidade de processos no setor responsável daquela Pasta, somado à carência de recursos humanos para cumprimento da demanda.

18. Por sua vez, na Decisão nº 1.324/2017, encaminhada por meio do Ofício nº 2304/2017-GP, de 5 de abril de 2017, o Tribunal determinou à SES/DF que fosse encaminhada cópia integral do Processo nº 060.008.634/2016 e reiterou ainda os termos da Decisão nº 2.628/2016, no sentido de que fossem restituídos os valores às empresas interessadas.

19. Na sequência, sem levar em conta as dificuldades para o cumprimento específico da demanda e sem oportunizar manifestação em audiência, em desrespeito ao princípio do contraditório e ampla defesa, tudo isso sob a ótica do recorrente, esta Corte proferiu a Decisão nº 3.617/2017, aplicando-lhe multa por suposto descumprimento de determinação.

20. A referida situação exigira a interposição de Pedido de Reexame, exatamente porque não fora dada oportunidade de manifestação do então titular da SES/DF em sede de audiência para apresentação de razões de justificativa, mesmo tendo constado encaminhamento da unidade técnica para esse fim. Ainda, a medida teria sido adotada sem considerar a imposição legal de análise dos valores glosados e o tempo que essa atividade exigiria, diante do volume de processos e da complexidade do tema.

21. Após embates processuais, foi exarada a Decisão nº 4.107/2018, dando-se parcial provimento aos Embargos de Declaração manejados pelo recorrente contra a Decisão que lhe aplicara multa (de nº 3.617/2017), afastando-se a sanção e autorizando sua audiência para apresentação de razões de justificativa.

22. Nesse cenário, foram apresentadas as razões de justificativa, em atendimento à Decisão nº 4.107/2018, oportunidade em que teria sido comprovada a diligência do ora recorrente para o deslinde da questão, bem como o integral cumprimento das Decisões nºs 2.628/2016, 4.870/2016 e 1.324/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

23. Entretanto, alega o recorrente que não foi considerada a documentação juntada nem a verdade material, tendo sido exarada a Decisão nº 1.710/2019, pela imposição da multa.

II.2 – DAS MEDIDAS ADOTADAS PARA CUMPRIMENTO DAS DECISÕES

24. Informa que a autuação e instrução do Processo SEI nº 00060-00026039/2017, que tratou da compilação das informações referentes às glosas decorrentes de pagamentos em atraso ao INSS, deu-se no período de transição entre a substituição dos processos físicos para o sistema eletrônico naquela Secretaria, em junho de 2017.

25. Mesmo assim, esse período de transição não teria significado, em momento algum, inércia do recorrente ou da SES/DF em adotar providências, desde que foi prolatada a Decisão nº 2.628/2016. Todavia, em análise equivocada, segundo o recorrente, a manifestação da unidade técnica deste Tribunal teria informado que as providências adotadas não serviriam para justificar o atraso no cumprimento da diligência, pelo fato de terem sido assinadas após a decisão que aplicara multa ao titular daquela Pasta, ao que traz o seguinte excerto da Informação nº 7/2018-DIACOMP2¹ (peça 262):

"50. Além disso, os demais documentos, em número de 6 - seis, portanto, a maioria, foram elaborados em datas posteriores à Decisão nº 3.617/2017, proferida na Sessão Ordinária nº 4972, de 27.07.2017, que aplicou a multa ora recorrida".

26. Desse modo, assevera que essa análise representaria visão incompleta dos fatos apresentados, desprovida de razoabilidade, resultando em postura estritamente punitiva e sem levar em conta o conteúdo da documentação apresentada.

27. Insiste, então, que o Processo SEI nº 00060-00026039/2017-90, cuja documentação não teria sido apreciada pela unidade técnica desta Corte, foi autuado em 13.06.2017 para compilar e dar prosseguimento às ações necessárias para ressarcimento dos valores glosados dos pagamentos às empresas representantes.

28. Assim, afirma que as medidas haviam sido efetivamente adotadas, mas que o resultado final do ressarcimento representaria a adoção de diversas outras diligências, tal como conferência de inúmeras notas fiscais, instrução de diversos processos, atestes, verificações de pendências ulteriores, processo de reconhecimento de dívida e, então, emissão de nota de empenho, liquidação e pagamento.

29. Argumenta, ainda, que o processo físico nº 060.008.634/2016 teve seu andamento interrompido em virtude da implantação do Sistema de Processo Eletrônico – SEI. Posteriormente, teriam sido autuados processos para cada nota fiscal, que teriam sido compilados no processo SEI Nº 00060-00026039/2017-90,

¹ Cuidou da análise de mérito do pedido de reexame contra a Decisão nº 3.617/2017, que anteriormente já aplicara multa ao recorrente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

como se comprovaria por meio de cópia do inteiro teor do referido processo, juntada quando da apresentação das razões de justificativa pelo recorrente na fase anterior.

II.3 – DA AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA

30. Continuando, argumenta acerca da ausência de dolo ou culpa de sua parte, haja vista que teria determinado, de imediato, o cumprimento das determinações exaradas por esta Corte de Contas, tendo adotado todas as medidas consideradas possíveis para cumprimento da diligência. Estaria afastada, então, a responsabilidade civil subjetiva.

31. Da mesma forma, também não se aplicaria eventual argumentação no sentido de responsabilidade objetiva, posto que o gestor público não se responsabilizaria pessoalmente pelos atos de seus subordinados perante a Administração Pública. Nesse sentido apresenta argumentos tendentes ao afastamento da responsabilização patrimonial de agentes públicos, quando ausente o dolo ou a culpa.

32. Também não haveria de se falar em desídia por parte do então Secretário de Saúde, a fim de imputar-lhe a multa, restando ainda ausentes o caráter pedagógico e correcional, seja em virtude do esforço em cumprir a grande quantidade de decisões emanadas por esta Corte, seja pelo fato de que as decisões já teriam sido todas cumpridas.

33. Destaca, nesse ponto, as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, relacionadas ao Decreto-Lei nº 4.657/1942, *in verbis*:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas."

34. Com base nesses pressupostos, o recorrente sustenta que não existiria qualquer conduta diversa da adotada que pudesse ser praticada para promover a restituição dos valores glosados, repisando que as determinações foram integralmente cumpridas.

II.4 – DA DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO EM FACE DO PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL

35. Dando prosseguimento, argumenta que o Tribunal teria agido de maneira desarrazoada e desproporcional na aplicação da multa, mesmo tendo considerado que as restituições devidas às empresas representantes foram efetivamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

realizadas, sem considerar os cuidados e exigências legais às quais o gestor estaria obrigado a observar, o que teria demandado tempo.

36. Teriam contribuído para o atraso na adoção das providências exigidas a carência de recursos humanos, o elevado quantitativo e complexidade das demandas, sendo que a maioria das questões envolvia fatos de gestões anteriores, que teriam se dado, segundo o recorrente, há vários anos, dificultando ainda mais o levantamento de informações e documentos. Assim, seria desarrazoada a aplicação de sanção aos administradores, uma vez que estariam sendo punidos por fatos que não teriam sido praticados por eles.

37. Apresenta, na espécie, o quantitativo de Ofícios recebidos pelo Gabinete da Secretaria de Saúde do DF nos exercícios de 2016 (total de 829) e de 2017 (total de 1.870), oriundos de órgãos como o TCDF, TCU, MPDFT, MPF, TJDFT, DPDF e DPU; no mesmo período, teriam sido encaminhados cerca de 2.351 Ofícios a esses mesmos órgãos, o que reforçaria o esforço do recorrente em atender decisões que lhe eram demandadas, não sendo razoável falar em desídia ou descaso daquela administração quanto ao cumprimento das determinações do Tribunal de Contas do DF.

38. Ao final, requer o integral provimento do Pedido de Reexame, afastando-se a multa aplicada por meio da Decisão nº 1.710/2019, bem assim a oportunidade de oferecer sustentação oral quando da apreciação do recurso em tela.

III – DA ANÁLISE

39. Preliminarmente, vale registrar que o recorrente não trouxe quaisquer elementos novos nesta fase processual que se possa diferenciar daquilo que já fora apresentado por ocasião da audiência oportunizada pela Decisão nº 4.107/2018, assemelhando-se, inclusive, na organização dos tópicos das razões ora em análise, conforme pode ser visto na comparação da peça recursal em exame com as informações objeto do Ofício SEI-GDF nº 2469/2018 – SES/GAB, de 08.10.2018 (peça 286).

40. Da mesma maneira que antes, continuou insistindo em que as providências para o fiel cumprimento da diligência primeiramente determinada pela Decisão nº 2.628/2016, de 24.05.2016, foram todas adotadas e que tal diligência já se encontraria integralmente cumprida. Porém, o recorrente parece não ter se atentado para os próprios termos da Decisão recorrida (de nº 1.710/2019), de **16.05.2019**, ao que se pede vênia para transcrição dos seus itens IV e V, *in litteris*:

Decisão nº 1.710/2019:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]; IV – considerar: a) **parcialmente cumprida a diligência contida na alínea “a” do item III da Decisão nº 2628/2016, determinando à SES/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, cumpra a parte faltante; b) não atendida a determinação contida na alínea “b” do item III da Decisão nº 2628/2016, reiterando à SES/DF a referida diligência, para cumprimento também em 30 (trinta) dias;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

V – alertar o titular da Pasta da necessidade de se cumprirem integralmente as decisões desta Corte de Contas; [...].”

41. Ou seja, até a ocasião da última análise procedida quanto às informações encaminhadas pela SES/DF, tendentes a comprovar o cumprimento das Decisões de referência, ainda não haviam sido dadas por cumpridas as diligências propostas, conforme concluído pelo órgão técnico e ratificado pelo Plenário. Claro que todos incidentes processuais registrados nos presentes autos certamente têm contribuído para o atraso no cumprimento do objetivo da fiscalização iniciada com as representações inaugurais. Mas, tais pendências no adimplemento do quanto determinado refoge do objetivo da presente análise em sede de reexame.

42. Avançando-se na parte que interessa, e tendo em conta que as razões trazidas traduzem-se em repetição do que já havia sido apresentado quando da audiência do recorrente na fase processual anterior, aproveita à presente análise os seguintes excertos da Informação nº 145/2018 – DIACOMP2 (peça 287), em contraponto às alegações de ausência de pressupostos para aplicação da multa que lhe fora imposta, no que se pede vênia para reproduzi-los:

“b. Capacidade do dirigente de responder administrativamente por aquilo que lhe estava sendo imputado no âmbito desta Corte, in casu, até mesmo porque tinha conhecimento da matéria que se afigurava nestes autos:

[...].

20. Os referidos documentos foram recebidos na SES/DF, em 30.09.2016 e 05.04.2017, respectivamente, conforme peça nº 228 (e-DOC A56DE515-c) e peça nº 240 (e-DOC 87756A6D-c) dos autos.

21. Em que pese o conhecimento da situação, o Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca manteve-se inerte em relação à fiscalização das atividades dos agentes públicos que lhe são diretamente subordinados envolvidos no atendimento das deliberações do Tribunal.

22. Para tanto, cabe registrar que o Regimento Interno da SES/DF em seu artigo 448, II e IX, estabelece que compete ao Secretário de Estado:

(...)

23. Esses dispositivos regimentais previstos nos incisos II e IX do artigo 448 do Regimento Interno da SES/DF traduzem a aplicação concreta do Poder Hierárquico em sua estrutura orgânica, que se caracteriza pela existência de níveis de subordinação nas relações superior/subordinado que conferem ao superior prerrogativas de dar ordens, fiscalizar, coordenar, controlar, delegar e avocar competências.

[...].

c. Constatação da sua omissão para tratar da matéria, bem como a prática costumeira de não se posicionar de modo hábil, não somente nestes autos, mas em inúmeros outros:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

“25. No presente caso, verifica-se o transcurso de 309 (trezentos e nove) dias entre a edição da Decisão nº 4.870/2016 e a edição da Decisão nº 3.617/2017, sem que a diligência contida no item II da Decisão nº 4.870/2016 tenha sido cumprida pela Jurisdicionada, mesmo com alerta acerca da possibilidade de aplicação de sanção pelo Tribunal (item III da Decisão nº 4.870/2016), que foi concretizada mediante o item IV da Decisão nº 3.617/2017.

26. Tal fato caracteriza grave omissão do recorrente no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (relação de subordinação existente entre o superior e o subordinado), tendo em conta que o recorrente não apresentou documentação comprobatória do exercício de suas atribuições de controle e fiscalização das unidades técnicas, não retirando, dessa forma, a sua responsabilidade somente com o encaminhamento das deliberações a seus subordinados. Isso enseja a responsabilização do agente público.

[...].”

43. No pertinente à culpabilidade, no caso em evidência, essa decorre da omissão do agente em ter adotado as providências exigidas por esta Corte de Contas no prazo que lhe fora assinalado, a teor da Decisão nº 2.628/2016, depois reiterada pelas Decisões nºs 4.870/2016 e 1.324/2017. Observe-se que entre a primeira Decisão, exarada em 24.05.2016, e a terceira, exarada em 28.03.2017, passaram-se mais de 10 (dez) meses sem providências efetivas para o adimplemento da diligência. Quando confrontadas a data da primeira Decisão e a data da Decisão nº 1.710/2019, na qual ficou evidente ainda restarem providências pendentes de implementação, verifica-se ter transcorrido período próximo a três anos.

44. Portanto, não há que se falar, no presente caso, de ausência de culpabilidade do agente em questão, posto que ele tinha o poder e o dever de cumprir o quanto fora determinado à Secretaria de Saúde do DF, com vista a sanar a irregularidade detectada na retenção indevida de valores das empresas representantes.

45. Mesmo que fossem acolhidas as alegações no que concerne às dificuldades para conclusão dos cálculos que viabilizassem o efetivo ressarcimento, não poderiam ser acolhidas no que concerne à diligência contida no item “b” da Decisão nº 2.628/2016, relacionada com o esclarecimento dos motivos que levaram ao atraso no recolhimento das obrigações previdenciárias.

46. A sanção imposta, conforme bem lembrado no Voto condutor da Decisão recorrida, *“além do caráter pedagógico, possui o caráter repressivo, que, em última análise, busca evitar novas condutas desidiosas por quem quer que seja e não apenas para o próprio apenado”* (cf. peça 302).

47. Veja-se que o recorrente, nem nas fases anteriores, nem agora, se incumbiu de comprovar que de fato adotara as providências requeridas pelo Tribunal ao tempo que lhe fora exigido, permanecendo omisso por quase um ano, sendo necessárias reiterações.

48. Nesse sentido, observe-se que somente em **12.06.2017**, passados mais de 12 (doze) meses, é que o Diretor Executivo do Fundo de Saúde encaminha à Diretoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Financeira o inteiro teor da Decisão nº 2.628/2016, com a finalidade de que fossem esclarecidos os motivos pelo recolhimento em atraso das contribuições ao INSS, bem assim fosse providenciado o levantamento dos valores que se deveriam restituir às empresas envolvidas (peça 286, p. 22).

49. E quanto à alegada escassez de orçamento para fazer frente às despesas, corroborando-se o posicionamento das análises anteriores, tem-se que em nenhum momento o fato foi submetido à apreciação da Corte, para que fosse dilatado o prazo antes assinalado para tais ressarcimentos. Inclusive, segundo registro contido na mesma peça processual referida acima, em despacho da Gerência de Execução Orçamentária da SES/DF, exarado em 18.07.2017, em que se pleiteia a publicação do ato de reconhecimento de dívida por despesas de exercícios anteriores, não há qualquer menção a esse óbice de dotação insuficiente (cf. peça 286, p. 49).

50. Já no que refere à alegada desproporcionalidade da sanção imposta, vale registrar que a mesma fora dosada no mínimo legal, a teor dos fundamentos do mesmo Voto condutor da Decisão recorrida.

51. No que concerne às inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, mormente os citados arts. 20 e 21, tem-se que a sanção imposta encontra-se devidamente fundamentada também no Voto condutor da Decisão recorrida, evidenciando, no mínimo, a existência de conduta culposa do recorrente. Demais disso, observe-se que no caso vertente não se tratou da invalidação de ato ou contrato, mas sim de fazer valer o caráter de coercibilidade de que se devem revestir as decisões das Cortes de Contas, consoante previsão da lei e do RI/TCDF.

52. Desse modo, não merecem prosperar as alegações do recorrente no sentido de afastar a multa que lhe fora aplicada pela Decisão recorrida, para que tal se revista de caráter pedagógico e também repressivo, consoante acentuado pelo Eminentíssimo Relator original do presente feito.

IV – DAS SUGESTÕES

53. Em face do que foi exposto, e tendo em conta o interesse externado por parte do recorrente em proceder à sustentação oral quando do julgamento do recurso em apreço, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 236/2019 – NUREC;
- II. intimar o recorrente para, em querendo, proceder à sustentação oral por ocasião do julgamento do feito, com fulcro no art. 136 do RITCDF;
- III. no mérito, negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, restabelecendo os efeitos da Decisão nº 1.710/2019, bem assim do Acórdão nº 119/2019;
- IV. dar conhecimento da decisão que vier a ser prolatada ao recorrente;
- V. autorizar:
 - a) o envio de cópia dessa Decisão ao Núcleo de Recursos, como forma de viabilizar os correspondentes registros;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

- b) o retorno dos autos à Seasp para adoção das providências pertinentes, incluindo a continuidade do acompanhamento do quanto determinado pelo item IV da Decisão nº 1.710/2019.

À consideração superior.

Assinatura eletrônica

Valdick Gonçalves Ribeiro Bomfim
Auditor de Controle Externo