

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 034.038/2013-2

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Rodrigues Alves - AC

Responsáveis: Everton da Silva Farias (411.973.802-72);

Francisco Vagner de Santana Amorim (079.412.002-44)

Interessado: Diretoria-executiva do Fundo Nacional de Saúde (00.530.493/0002-52)

Representação legal: Paulo Luiz Pedrazza OAB/AC 1.917

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS SUFICIENTES PARA ALTERAR PARCIALMENTE O MÉRITO DO JULGADO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma que entendo aplicáveis, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), com a qual se manifestaram de acordo o corpo diretivo daquela unidade e o representante do Ministério Público junto ao TCU:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 44) interposto por Francisco Vagner de Santana Amorim contra o Acórdão 6342/2016 – TCU – 1ª Câmara .

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim e Everton da Silva Farias, e condená-los solidariamente em débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, das importâncias indicadas na tabela abaixo, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Quadro anexo à [Gerente]

9.2. aplicar individualmente aos Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim e Everton da Silva Farias a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. 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;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado dos elementos pertinentes, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Acre, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis; e

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado dos elementos pertinentes, à Delegacia de Polícia Federal em Cruzeiro do Sul, informando que a matéria se refere ao IPL 095/2006-DPF/CZS.A.C.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor de Francisco Vagner de Santana Amorim, ex-Prefeito (gestão 2005/2008), e de Everton da Silva Farias, ex-Secretário Municipal de Saúde, em razão da não apresentação dos documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, transferidos ao Município de Rodrigues Alves/AC na modalidade fundo a fundo entre os exercícios de 2005 a 2008, no montante histórico de R\$ 374.356,96.

- 2.1. Os fatos que ensejaram a TCE foram constatados por meio de fiscalização realizada pelo Departamento de Auditoria do SUS (Denasus) com vistas a atender solicitação de informações encaminhada pela Delegacia de Polícia Federal em Cruzeiro do Sul para fins de instrução do IPL 095/2006-DPF/CZS.A.C (peça 3, p. 4).
- 2.2. Conforme verificado pelo Denasus em maio de 2008 (peça 03, p. 68-74 e peça 4, p. 27-31), os processos de pagamento das despesas realizadas à conta do mencionado incentivo no período auditado não continham as notas fiscais/recibos correspondentes. Foram localizadas apenas duas notas fiscais, que não foram acatadas pela fiscalização em face de incoerências nos valores lançados.
- 2.3. Após desenvolvimento do processo, os responsáveis se quedaram revéis, logo, foi a eles imputado o débito no valor R\$ 374.356,96, por dano ao erário e o descumprimento das disposições do art. 70 da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/67.
- 2.4. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 51-52, ratificado pelo Relator com a suspensão dos efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido (despacho de peça 56).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se a extensa documentação juntada é suficiente para comprovação das despesas e exclusão do débito imputado.

5. Da documentação colacionada aos autos no recurso.

5.1. Defende-se que “os recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas repassados a municipalidade de Rodrigues Alves na modalidade fundo a fundo entre os exercícios de 2005 a 2008, pelo Fundo Nacional de Saúde, foram regularmente aplicados e que não houve prejuízo ao erário”.

5.2. A princípio, o recorrente esclarece que no Município de Rodrigues Alves/AC não funcionava nenhum Polo Básico, estando vinculado ao Polo Básico de Cruzeiro do

Sul. Esclarece que anteriormente aos repasses da Funasa (iniciados em Jan/2005) o Município prestava diretamente a assistência.

5.3. *Informa, ainda, que somente a partir de agosto de 2007 foi aberta conta específica para recebimento dos recursos (CC 11.073-6, Banco do Brasil), até esta data os recursos foram movimentados na conta do PAB (CC 58.048-1, Agência 234-8, BB).*

5.4. *Alega que para comprovar o atendimento à população indígena do Igarapé Preto encaminha os relatórios de viagem realizados em conjunto com Município de Cruzeiro do Sul (peça 44, p. 13-118 e segs.).*

5.5. *Posteriormente, por meio de juntada de nova documentação apócrifa (peça 54), faz alusão a seguinte documentação comprobatória de despesas:*

a) *Declaração do Sr. José Soares de Lima Jaminawa, responsável por coordenar a comunidade do Igarapé Preto entre os anos de 2005 e 2008 e representante da comunidade perante a Prefeitura de Rodrigues Alves. Na declaração afirma que recebia mensalmente do Município entre 250 (duzentos e cinquenta) e 350 (trezentos e cinquenta) litros de combustível, também informa que a comunidade dispunha de alimentação, hospedagem, medicamentos, atendimento médico e dentário (peça 55, p. 26);*

b) *Declaração da Sra. Junara da Silva e Silva, frentista do posto de combustível entre os anos de 2005 e 2008 em Rodrigues Alves, onde afirma que uma ou duas vezes por semana era a responsável por recolher as requisições (sempre de cinquenta litros) de combustível da Prefeitura, que eram entregues pelo Sr. José Soares de Lima Jaminawa, e fornecer a gasolina que era utilizada para abastecer o barco da comunidade que transportava os indígenas das aldeias para as cidades, (peça 55, p. 27);*

c) *Declaração da Sra. Maria Inez Saraiva Soares constando que entre os anos de 2005 e 2008 possuía uma propriedade sua alugada para a Prefeitura, onde os indígenas podiam dispor de serviços de hospedagem e alimentação, tudo as custas do Município (peça 55, p. 29-30);*

d) *Declaração da Sra. Vânia Rosa de Carvalho constando que entre os anos de 2005 e 2008 forneceu marmitas para os indígenas, sendo todos os custos arcados pelo Município de Rodrigues Alves (peça 55, p. 31)*

e) *Carta 001/AJJAIP/2008, emitida em 14/1/2008 pela Associação Jaminawa e Jaminawa Arara da T.I do Igarapé Preto, na qual se registra fortes críticas da comunidade indígena ao tratamento dispensado pelo polo de Cruzeiro do Sul/AC, bem como suas solicitações de que o atendimento passe a ser feito, exclusivamente, no Município de Rodrigues Alves, local onde eram tratados com dignidade e respeito (peça 55, p. 33-35)*

f) *Documentos que comprovam:*

(1) *a contratação do Sr. José Soares de Lima Jaminawa como agente administrativo pela Prefeitura de Rodrigues Alves (peça 55, p. 37-40);*

(2) *a aquisição pelo Município de combustível e geradores para a comunidade indígena (peça 55, p. 41-44);*

(3) *pagamento de serviços médicos e odontológicos - inclusive com fornecimento de medicamentos - custeados pela Prefeitura em prol dos índios, bem como de dois agentes comunitários que realizavam atendimentos diretamente nas aldeias, etc (peça 55, p. 45-59).*

Análise:

5.6. *Registra-se que se examina a documentação de peça 54-55, embora apócrifa, pois a providência somente favorece o recorrente.*

(a) Das considerações iniciais sobre o recurso interposto

- 5.7. *Com relação a extensa documentação, ora trazida, é importante destacar que as prestações de contas apresentadas ou documentos que comprovam dispêndios devem espelhar a correta aplicação dos recursos públicos.*
- 5.8. *Um amontoado de documentos juntados sem ordenação lógica, sem explicitação e justificação nas razões recursais, e, ainda, sem correlação com as saídas dos recursos dos cofres públicos (constatadas pelos cheques emitidos) não pode ser acolhido como prestação de contas ou mesmo como elementos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos. Não é outro o entendimento deste Tribunal expressos nos votos dos Acórdãos 1322/2007 – Plenário, 682/2008 – 1ª Câmara e 27/2004 – 2ª Câmara.*
- 5.9. *Cabe ao recorrente a impugnação de fato e direito de forma especificada e a exposição individualizada dos eventos tidos por irregulares pelo Tribunal, bem como das provas em sentido contrário. Há que se ter impugnação direta aos fundamentos de fato e direito do acórdão, com a demonstração das evidências que afastariam as conclusões obtidas.*
- 5.10. *Em outras palavras, os recursos no TCU devem impugnar os fundamentos (fatos e direito) da decisão recorrida, trazendo as razões e as provas referenciadas, pelas quais entende o recorrente que a mesma merece ser reformada, sob pena de inépcia da peça recursal e não se ter o que examinar.*
- 5.11. *É obrigação do recorrente a demonstração da efetiva desconstituição, ressalta-se, com a descrição e correlação da evidência à irregularidade, pois somente assim seria possível reforma do julgado.*
- 5.12. *As razões recursais não descrevem de forma lógica e ordenada quais seriam, exatamente, os documentos colacionados a desconstituir os fundamentos das alegações que ensejaram a condenação, ao contrário, limita-se a juntar um amontoado de documentos e a afirmar que comprovariam as despesas durante a gestão.*
- 5.13. *Assim, entende-se que os argumentos expostos bastariam para a rejeição do recurso interposto e a manutenção da deliberação recorrida. Contudo, em benefício do recorrente, será efetuado esforço de análise para o exame das mais de seiscentas páginas juntadas ao recurso por meio das peças 44-48/54-55.*
- 5.14. *Enfatiza-se que as razões recursais não apresentaram justificativas, nem correlacionaram as despesas dos documentos amontoados.*
- 5.15. *Dessa forma, torna-se necessária a definição de metodologia, premissas e critérios a serem observados para o exame da extensa documentação trazida.*
- (b) Da metodologia adotada para análise da documentação**
- 5.16. *A metodologia para o exame documental consistirá na elaboração de uma tabela analítica com a justificação da aceitação dos elementos probatórios trazidos e de referência dos demais documentos.*
- 5.17. *A referência e elemento balizador para o exame dos documentos serão as notas fiscais, recibos ou outro meio de pagamento que tenha relação com o atendimento à comunidade indígena. A partir deste documento será realizada a correlação com as saídas das contas CC 58.048-1, Agência 234-8, BB (jan/2005 a jul/2008) e CC 11.073-6, Banco do Brasil (ago/2008 a dez/2008).*
- 5.18. *A seguir, a proposição de encaminhamento realizada na tabela analítica observará as premissas e critérios a seguir delineados.*

(c) Das observações e premissas adotadas para análise da documentação e dos critérios de aceitação das despesas.

- 5.19. *A primeira observação refere-se à condenação do recorrente, pois nota-se que ele foi apenado, em razão de não demonstrar por meio de documentação hábil e idônea a execução das despesas. Ademais, vale informar que o recorrente foi revel, logo, os documentos apresentados neste momento são inéditos nesta Corte, não foram ainda examinados.*
- 5.20. *A segunda observação conduzirá a fixação de uma premissa e de um critério de aceitação das despesas. Das peças 44-48, das declarações referenciadas na peça 54 e contidas na peça 55, observa-se a preocupação do ex-gestor em demonstrar que as comunidades indígenas (Associação Jaminawa e Jaminawa Arara da T.I do Igarapé Preto) eram atendidas no Município de Rodrigues Alves/AC, o ex-gestor quer provar a execução do objeto para o qual os recursos foram repassados.*
- 5.21. *Não há referência nos autos de inexecução ou do não atendimento das comunidades indígenas, mas da ausência de documentação comprobatória.*
- 5.22. *Verifica-se, que o Relatório (peça 3, p.72 – Exercícios de 2005 e 2006; peça 4, p.29 – Exercícios de 2007 e 2008) do Denasus, acompanhado por esta Corte, acatou determinada documentação apresentada à equipe de auditoria e imputou somente débito parcial da totalidade dos recursos repassados no período, em razão da ausência de documentação comprobatória.*
- 5.23. *Dessa forma fixa-se a primeira premissa no exame da documentação, qual seja, acata-se a documentação inserida nos autos pelo recorrente como tentativa de demonstrar o atendimento às comunidades indígenas a exemplo da documentação das peças 44 e 54-55, mas, registra-se que estes documentos, por si, não comprovam a aplicação dos recursos, há que se ter os necessários complementos que de fato demonstrem a aplicação.*
- 5.24. *Vale ainda mencionar que não é possível, do exame dos autos, saber qual a documentação apresentada e acatada pela equipe do Denasus, valores estes reduzidos das transferências e não computados no débito imputado, assim, adotar-se-á, em benefício do recorrente, que todos os documentos colacionados neste recurso ainda não foram considerados para fins de comprovação dos gastos.*
- 5.25. *Nessa toada, para comprovação das despesas deve haver recibos, notas fiscais ou outro meio que demonstre que os profissionais citados (razões recursais, bem como os constantes da documentação inserida para comprovação da execução do objeto) que atuaram para o atendimento das comunidades indígenas foram pagos e que os recursos originaram das contas correntes CC 58.048-1, Agência 234-8, BB (jan/2005 a jul/2008) e CC 11.073-6, Banco do Brasil (ago/2008 a dez/2008).*
- 5.26. *No mesmo sentido acata-se as alegações dispostas em “a” a “f” do subitem 5.5 desta instrução, restando tão somente avaliar a documentação complementar.*
- 5.27. *Ante o exposto, adota-se como critério para aceitação das despesas como devidas (**1º Critério de Aceitação das Despesas**), os documentos (notas fiscais/recibos/folha de pagamento) que tenham relação com o atendimento as comunidades indígenas e que tenha origem nas contas CC 58.048-1, Agência 234-8, BB (jan/2005 a jul/2008) e CC 11.073-6, Banco do Brasil (ago/2008 a dez/2008), a exemplo de notas fiscais dos postos de gasolina, recibos de alimentação do estabelecimento da Sra. Vânia Rosa de Carvalho, recibos ou notas fiscais de hospedagem emitidas pelos estabelecimento*

locais ou da Sra. Maria Inez Saraiva Soares, pagamento ao agente administrativo José Soares de Lima Jaminawa e os demais citados de “a” a “f” do subitem 5.5 desta instrução, desde que pagos com cheques ou transferências das mencionadas contas.

5.28. Por outro lado, se não houver notas fiscais ou recibos ou se não existir correspondência do valor das notas fiscais, recibos e outros meios com a saída de recursos das contas CC 58.048-1, Agência 234-8, BB (jan/2005 a jul/2008) e CC 11.073-6, Agência 234-8 BB (ago/2007 a dez/2008) se rejeitará a documentação (**1º Critério de Rejeição das Despesas**).

5.29. Por fim, registra-se que se os valores aceitos, como prestação de contas, em cada ano, forem superiores ao débito imputado no ano, adotar-se-á a premissa de que a totalidade do débito no ano-exercício foi comprovada, não aproveitando eventual valor residual para comprovação de outro exercício. A premissa se justifica, uma vez que, em benefício do recorrente, toda a documentação apresentada foi considerada como inédita, não se considerando, ante a impossibilidade da adoção de tal medida, que determinada documentação já pode ter sido abatida do débito por ocasião da auditoria do Denasus. A eventual comprovação a maior seria indicio de repetição da documentação apresentada.

(d) Da consolidação da documentação colacionada

- 5.30. Após exame dos documentos trazidos aos autos e com fulcro nas premissas, metodologia e critérios adotados, consolidados no “Anexo 1 – Tabela Analítica – Exame da Documentação” (peça 68) conclui-se a regularidade e comprovação das despesas que totalizaram R\$1.500,00 no exercício de 2005 (peça 69); R\$830,00 no exercício 2006 (peça 70), R\$54.765,50 no exercício de 2007 (peça 71) e os R\$94.384,36 no exercício de 2008 (peça 72).
- 5.31. Dessa forma, entende-se que R\$151.479,86 foram comprovados e devem ser abatidos do débito.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS - DOS VALORES PARCIALMENTE COMPROVADOS

6. Com relação ao débito imputado, propõe-se que seja diminuído da condenação original, excluindo-se os valores de R\$151.479,86. Em benefício do recorrente, propõe-se que as despesas aceitas como devidas sejam abatidas das primeiras transferências, assim, tem-se a nova composição do débito exposta na tabela abaixo:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
09/05/2005	60,00
16/06/2005	260,00
23/06/2005	4.610,00
24/06/2005	4.610,00
06/07/2005	4.610,00
22/08/2005	4.950,00
22/08/2005	4.950,00
13/09/2005	4.950,00
05/10/2005	4.950,00
08/11/2005	4.350,00
21/12/2005	4.350,00

<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>	<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>
<i>16/01/2006</i>	<i>3.520,00</i>
<i>10/02/2006</i>	<i>4.650,00</i>
<i>28/03/2006</i>	<i>4.950,00</i>
<i>10/04/2006</i>	<i>4.950,00</i>
<i>12/05/2006</i>	<i>750,00</i>
<i>13/06/2006</i>	<i>585,20</i>
<i>19/07/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>24/07/2006</i>	<i>5.408,50</i>
<i>24/07/2006</i>	<i>1.822,40</i>
<i>04/09/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>06/09/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>17/10/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>11/11/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>02/05/2007</i>	<i>5.434,50</i>
<i>25/05/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>18/06/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>23/07/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>17/08/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>20/09/2007</i>	<i>3.377,00</i>
<i>22/10/2007</i>	<i>4.150,00</i>
<i>20/12/2007</i>	<i>5.179,50</i>

- 6.1. Com relação à multa aplicada ao gestor cabem algumas considerações. Nota-se que a multa teve como fundamento o art. 57, da Lei 8.443/92, logo o seu montante foi estabelecido de forma proporcional ao débito. Nesta instrução recursal, entende-se adequado reduzir a multa, haja vista a proposta de redução do débito.
- 6.2. Verifica-se, ainda, que os argumentos trazidos pelo recorrente aproveitam ao outro gestor apenado no item 9.2, logo em razão da presença de circunstâncias objetivas os efeitos do provimento do recurso devem ser estendidos ao outro responsabilizado, nos termos do art. 281 do Regimento Interno.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que a documentação colacionada é capaz de comprovar parcialmente a execução das despesas, não se mostrando idônea para afastar a totalidade da imputação do débito atribuído ao ex-gestor.

- 7.1. Com fulcro nas conclusões expostas, propõe-se **dar provimento parcial** ao recurso interposto, haja vista a comprovação do valor de R\$151.479,86.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para excluir do débito de que trata o item 9.1 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase

recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
<i>09/05/2005</i>	<i>60,00</i>
<i>16/06/2005</i>	<i>260,00</i>
<i>23/06/2005</i>	<i>4.610,00</i>
<i>24/06/2005</i>	<i>4.610,00</i>
<i>06/07/2005</i>	<i>4.610,00</i>
<i>22/08/2005</i>	<i>4.950,00</i>
<i>22/08/2005</i>	<i>4.950,00</i>
<i>13/09/2005</i>	<i>4.950,00</i>
<i>05/10/2005</i>	<i>4.950,00</i>
<i>08/11/2005</i>	<i>4.350,00</i>
<i>21/12/2005</i>	<i>4.350,00</i>
<i>16/01/2006</i>	<i>3.520,00</i>
<i>10/02/2006</i>	<i>4.650,00</i>
<i>28/03/2006</i>	<i>4.950,00</i>
<i>10/04/2006</i>	<i>4.950,00</i>
<i>12/05/2006</i>	<i>750,00</i>
<i>13/06/2006</i>	<i>585,20</i>
<i>19/07/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>24/07/2006</i>	<i>5.408,50</i>
<i>24/07/2006</i>	<i>1.822,40</i>
<i>04/09/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>06/09/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>17/10/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>11/11/2006</i>	<i>15.050,00</i>
<i>02/05/2007</i>	<i>5.434,50</i>
<i>25/05/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>18/06/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>23/07/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>17/08/2007</i>	<i>15.050,00</i>
<i>20/09/2007</i>	<i>3.377,00</i>
<i>22/10/2007</i>	<i>4.150,00</i>
<i>20/12/2007</i>	<i>5.179,50</i>

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

É o relatório.