

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 022.830/2006-9

Apenso: TC 006.063/2007-5

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Município de Iguaba Grande/RJ.

Recorrente: Hugo Canellas Rodrigues Filho (CPF 414.083.737-34).

Advogados: Walter Ramos da Costa Porto (OAB/DF 6.098);

Antônio Perilo Teixeira Neto (OAB/DF 21.359); Henrique Araújo

Costa (OAB/DF 21.989); Antônio Henrique de Carvalho (OAB/DF

4.118) e Marcelo Henrique Ferreira Lima Ellery (OAB/DF 27.076).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONVERSÃO EM TCE. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. DÉBITO. SOLIDARIEDADE. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NOVOS ELEMENTOS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur, cujas conclusões foram endossadas naquela unidade técnica:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho contra o Acórdão 1.427/2011-TCU-Primeira Câmara, ocasião em que lhe foi imputado débito, em solidariedade com a Associação Comunitária Vida Plena (CNPJ 04.902.134/0001-59), com aplicação de multa, em decorrência da constatação de diversas irregularidades em repasses destinados ao Programa Saúde da Família. Durante os exercícios de 2005 e 2006, foi constatada a realização de despesas indevidas e a ausência de comprovação do regular emprego de recursos públicos federais no âmbito de termo de parceria firmado entre o Município de Iguaba Grande/RJ e a mencionada associação comunitária.

### HISTÓRICO

2. Os presentes autos se originaram do Acórdão 1.356/2010-TCU-Primeira Câmara (fls. 65-76 do volume principal) que converteu processo de representação em tomada de contas especial e determinou a citação do Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho (então Prefeito Municipal de Iguaba Grande/RJ), em solidariedade com a Associação Comunitária Vida Plena, em virtude de despesas indevidas e de falta de comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais, no âmbito do Programa Saúde da Família, pelos seguintes débitos:

DATA	C/C	CHEQUE R\$
26/8/05	6734-2	850.029 55.000,00
5/10/05	6734-2	850.032 55.000,00
27/10/05	6734-2	850.033 55.000,00
2/12/05	6734-2	850.035 55.000,00
26/12/05	6734-2	850.036 27.000,00
31/1/06	6734-2	850.037 28.000,00
6/2/06	6734-2	850.038 55.000,00
3/3/06	6734-2	850.039 50.000,00
3/3/06	6734-2	850.040 5.000,00
4/4/06	6734-2	850.041 49.800,00
27/4/06	6734-2	850.043 5.200,00

28/4/06	6734-2	850.042	55.000,00
1/6/06	6734-2	850.044	55.000,00
5/7/06	6734-2	850.045	55.000,00
3/8/06	6734-2	850.046	55.000,00
14/9/06	6734-2	850.047	55.000,00

3. Além da citação, foi determinada a audiência do mencionado responsável, pelas seguintes irregularidades:

9.2.1. realização de despesa, em 30/08/2005, portanto fora do prazo de vigência do Convênio n.º 910/2004, fixada em 30/06/2005, assinado com o Ministério da Saúde, no montante R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), em desacordo com o art. 8º, inciso V, da IN/STN n.º 01/1997;

9.2.2. conclusão da licitação na modalidade convite com somente a participação de 2 (duas) propostas, sem que se tenha alcançado o número mínimo de 3 (três) propostas válidas, conforme estabelece o art. 22, § 3º, da Lei n.º 8.666/93;

9.2.3. devolução do saldo financeiro remanescente e apresentação da prestação de contas da aplicação dos recursos fora dos prazos estabelecidos no instrumento, em cumprimento aos arts. 21, § 6º, e 28, § 5º, da IN/STN n.º 01/97; e

9.2.4. realização de despesa indevida, relativa a aquisição de rádio de comunicação, Transceptor Motorola EM 200 Móvel, no valor de R\$ 1.270,00 (hum mil e duzentos e setenta reais), para equipar ambulância que, de acordo com a descrição do edital de licitação, já devia estar equipada com o mesmo instrumento.

4. A Secretaria de Controle Externo deste Tribunal no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ) promoveu o cumprimento daquele julgamento, instruindo o feito e analisando as razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelo responsável (fls. 102-108 do volume principal), consignando-se que a associação incorreu em revelia. A unidade técnica propôs o acolhimento das razões de justificativa e a rejeição das alegações de defesa, com proposta pelo julgamento irregular das contas, débito e aplicação de multa. O Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) se manifestou dissonante, em parte, daquela proposta por entender que não foram elididas as imputações acerca da audiência do responsável (fl. 109 do volume principal).

5. Em 1/3/2011, foi exarado o Acórdão 1.427/2011-TCU-Primeira Câmara (fls.110-118 do volume principal), que acolheu as manifestações da Secex/RJ, com as considerações emitidas no parecer do MPTCU. Assim, as contas foram julgadas irregulares, com a imputação de débito solidário (discriminado no item 3 desta inscrição) e a aplicação das multas previstas nos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Transcreve-se, no voto do relator, excerto dos fundamentos do mencionado acórdão (fl. 460 do volume principal):

(...)

5. Constatou-se que a documentação trazida aos autos pelo ex-prefeito não tem o condão de elidir o débito, que decorre de pagamentos efetuados pelo ex-prefeito à Associação Comunitária Vida Plena, entidade que, mediante termo de parceria com a prefeitura, operacionalizava o Programa Saúde da Família. Tais pagamentos se referem a serviços estranhos à finalidade do programa, tais como consultoria técnica, treinamento, taxa de administração. Além disso, o pretendido pagamento aos profissionais de saúde não detalha os valores efetivamente despendidos, o que impossibilita a comprovação da regular aplicação dos recursos (cf. voto condutor do Acórdão nº 1356/2010-Primeira Câmara).

6. Ademais, a documentação apresentada em resposta à citação não se presta a comprovar a regularidade das despesas impugnadas, como bem ressaltado pelo servidor-instrutor, em arrazoado que trago mais uma vez à colação:

‘2.6.2. Analisando os documentos juntados pelo responsável, verifica-se que os mesmos não são suficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais aplicados na execução do Termo de Parceria, pelos motivos a seguir expostos:

2.6.3. Em relação aos documentos referentes aos repasses realizados pela Prefeitura à Associação Vida Plena, acompanhados de relação com os nomes dos prováveis profissionais que atuaram no atendimento à população, no âmbito do Termo de Parceria (fls. 1/238 - an. V), constata-se que os mesmos já contavam dos autos quando da apreciação do presente processo, conforme fls. 142/234

do anx. I e fls. 1/183 do anx. II, considerados insuficientes para demonstrar a regular aplicação dos recursos transferidos, conquanto não comprovam que os profissionais listados eram legalmente contratados pela Associação Vida Plena para prestação de atendimentos à população do município.

2.6.4. No que concerne aos relatórios extraídos do SIAB (fls. 239/317 - anx. V), entende-se que, em que pese relacionar os quantitativos de procedimentos médicos realizados pela Secretaria de Saúde do Município, os dados estatísticos não comprovam que os referidos procedimentos foram realizados pela Associação Vida Plena, nem que seus custos tenham sido financiados com os recursos repassados no âmbito do Termo de Parceria.

2.6.5. Quanto à aprovação dos relatórios de gestão do Fundo Municipal de Saúde da PMIG/RJ pelo Conselho Municipal de Saúde, referentes aos exercícios de 2005 e 2006 (fls. 319/331 - anx. V), infere-se que as apreciações do Conselho Municipal de Saúde circunscreveram-se ao aspecto da regularidade dos repasses efetuados à Associação Vida Plena, sem entrar no mérito da conformidade das despesas efetuadas com os referidos recursos, considerando-se as disposições contidas no art. 12 da Lei n.º 8.689, de 1993, que trata da análise dos relatórios trimestrais apresentados pelo gestor do SUS ao Conselho Municipal de Saúde'.

(...)

12. De fato, em suas justificativas, o ex-prefeito limitou-se a trazer explicações acerca da irregularidade concernente à aquisição de rádio para equipar a ambulância adquirida pela Prefeitura com recursos federais (subitem 9.2.4 do Acórdão nº 1356/2010-Primeira Câmara). As justificativas para essa questão podem ser acolhidas, conforme análise da Secex-RJ e parecer do MP/TCU.

13. Todavia, para as irregularidades elencadas nos subitens 9.2.1 a 9.2.3 do citado decisum, o justificante nada aduziu.

6. Irresignado, o responsável, ora recorrente, interpôs recurso de reconsideração (fls. 2-8 do anexo 6) – apresentando novos documentos (fls. 21-68 do anexo 6) e requerendo que sejam afastadas todas as imputações – o qual se passa a analisar.

#### **ADMISSIBILIDADE**

7. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 70 e 71 do anexo 6) concluiu pelo conhecimento do recurso e a suspensão dos efeitos dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.8 do acórdão recorrido. Por meio de despacho, a proposta foi ratificada pelo relator, Ministro Ubiratan Aguiar (fl. 73 do anexo 6), o qual não merece reparos.

8. Importa assinalar que, posteriormente, em 20/7/2011, foi feita a regular notificação da Associação Comunitária Vida Plena com relação ao acórdão recorrido (fls. 76-78 do anexo 6), sem que houvesse, até o presente momento, qualquer manifestação daquela entidade, autorizando-se o prosseguimento do feito.

#### **MÉRITO**

**Alegação:** (fls. 4 e 5 do anexo 6)

9. Após asseverar que o Município de Iguaba Grande/RJ é uma pequena comunidade (à época com pouco mais de 15 mil habitantes) e fazer um resumo das imputações (fls. 2 e 3 do anexo 6), o recorrente, quanto à participação de somente duas propostas no convite alegou que:

a) o §7º do art. 22 da Lei 8.666 permite a apresentação de licitantes abaixo do número mínimo se, por limitação de mercado, tal fato for devidamente justificado no processo;

b) no presente caso, houve falha tão somente formal quanto à falta de justificação;

c) em relação a essa questão, podem ser aplicados os precedentes deste Tribunal: Acórdãos 93/2004-TCU-Plenário e 417/2000-TCU-Segunda Câmara, bem como as Decisões 274/1994-TCU-Plenário e 828/2000-TCU-Plenário, lembradas no Acórdão 1.760/2010-TCU-Plenário.

#### **Análise**

10. Não assiste razão ao recorrente.

11. Preliminarmente, há que se asseverar que os fundamentos utilizados para que fosse aplicada a multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, ao recorrente dizem respeito à ausência de apresentação de justificativas para as irregularidades elencadas nos subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 1.356/2010-TCU-Primeira Câmara (vide parte final do item 5 desta instrução). As alegações do recorrente se

contrapõem tão somente à irregularidade mencionada no subitem 9.2.2 daquele julgado, permanecendo a omissão em relação às demais irregularidades.

12. E quanto ao mérito da alegação em discussão, melhor sorte não assiste ao recorrente. Com efeito, há confissão quanto à ausência de justificativa no processo licitatório que autorizaria a realização de convite com número inferior a 3 licitantes nos termos do disposto no §7º do art. 22 da Lei de Licitações.

13. Ademais, o responsável não estava adstrito ao limite territorial do Município de Iguaba Grande/RJ para a realização da licitação na modalidade de convite. Isso afasta sua alegação de enquadramento daquele município no conceito de “pequena praça”.

14. Inaplicáveis os precedentes citados pelo recorrente, tendo em vista que:

a) no primeiro precedente (transcrito na peça recursal às fls. 4 e 5 do anexo 6), o suporte fático era a alegação de presunção de desinteresse de mercado na área metropolitana de Belo Horizonte/MG, o que acabou por ser rechaçado. Já o alegado pelo recorrente seriam fatores de limitação de mercado, já analisado no item anterior;

b) no segundo precedente (transcrito pelo recorrente à fl. 5 do anexo 6), o suporte fático que autorizava a classificação da irregularidade em questão como falha formal era “situação crítica nas áreas de segurança e informática”, sendo que naquele contexto, eram exigidas do administrador providências imediatas;

c) nos apontamentos referentes ao demais precedentes (apenas mencionado pelo recorrente, sem indicar o trecho que aproveitaria ao recurso), a orientação é uníssona no sentido da necessidade de serem devidamente justificadas as situações em que fossem apresentadas, no âmbito de convites, licitantes em número inferior a três. O reconhecimento da classificação desse tipo de ocorrência como falha formal se aplica diante de cada caso concreto e, nos presentes autos, o recorrente foi ouvido em audiência por mais outras 3 irregularidades, sendo elidida apenas uma delas (conforme constou no item 12 do voto condutor do acórdão recorrido, transcrito no item 5 desta instrução).

**Alegação:** (fl. 5 do anexo 6)

15. O recorrente argumentou que, quanto à realização de despesas apenas dois meses após a vigência do Convênio 910/2004, bem como à devolução do saldo financeiro remanescente e à apresentação das contas da aplicação dos recursos fora de prazo, havia penúria administrativa em sua gestão, sem bons profissionais, ao contrário da boa assessoria que é oferecida nas grandes praças municipais.

**Análise**

16. Esse argumento não procede.

17. De Plácido e Silva (*in* Vocabulário Jurídico, Rio de Janeiro: Forense, 1989, 11ª ed., p. 53/4) define *desídia* como o termo:

Derivado do latim, *desídia*, de *desidere* (estar ocioso), é tido, na terminologia do Direito Trabalhista, como o desleixo, a desatenção, a indolência, com que o empregado executa os serviços que lhe estão afetos... A *desídia* habitual, equivalente à negligência contumaz, reveladora de sucessivos e injustos desleixos, justifica a despedida, pois que, por ela, dia a dia, pode o empregado ou trabalhador causar prejuízos ou transtornos ao andamento dos serviços, não somente os que lhe são afetos, mas aos de todo o estabelecimento.

18. No Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais (inciso XV do art. 117 da Lei 8.112/1990), proceder de forma *desidiosa* é expressamente proibido ao servidor público, sendo causa de demissão (inciso XIII do art. 132 da Lei 8.112/1990). Se os subalternos ao então gestor procederam dessa forma, isso não pode ser validamente utilizado para desconstituir a aplicação da multa que foi aplicado ao recorrente. Ademais, o mesmo incorreu nas modalidades das culpas *in eligendo* e *in vigilando*, ao ter sob sua gerência servidores e funcionários que eram de sua confiança e que, segundo seu relato, propiciaram as mencionadas irregularidades, objeto da audiência (item 3 desta instrução).

**Alegação:** (fls. 5 e 6 do anexo 6)

19. O recorrente alegou que 31 profissionais eram legalmente contratados pela associação. Com efeito:

a) a Cirurgiã Dentista Sonia Cristiane Marotti tinha sob sua responsabilidade outros 4 auxiliares de consultório e apresentou comprovante de rendimentos do imposto de renda indicando como fonte pagadora a associação;

b) sete outras declarações são acompanhadas de pagamentos de salários procedidos pela associação;

c) novas declarações não puderam ser reunidas em face da exiguidade de tempo para interposição do recurso e pelo fato do recorrente ser sucedido por ferrenho adversário político que não lhe permite sequer compulsar os arquivos e a contabilidade municipais. Além disso, os ex-servidores da associação, integrados à Administração Municipal, temem represálias.

#### Análise

20. Essas alegações também não procedem.

21. Ao analisar a documentação juntada pelo recorrente, a título de comprovação de vínculo de trabalho entre os declarantes e a Associação Comunitária Vida Plena, verifica-se inexistir quaisquer contratos de trabalho, devidamente registrados, limitando-se à declaração de fatos de próprio punho dos signatários.

22. Nesse sentido, o recorrente pretende demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos federais por meio de declarações de terceiros. Segundo jurisprudência pacífica do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória. Provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU-Segunda Câmara e 132/2006-TCU-Primeira Câmara).

23. Nesse sentido, com fundamento no art. 298 do Regimento Interno/TCU, é possível aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 368 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que:

Art. 368 As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato.

24. Compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

25. Há que se ressaltar que, ainda que tais documentos fossem aceitos, não houve a comprovação de que a associação teve, como única e integral fonte de renda, os recursos recebidos por meio do termo de parceria que foi assinado com a Prefeitura Municipal de Iguaba Grande/RJ, durante os exercícios de 2005 e 2006, e de que a contraprestação foi comprovadamente prestada.

26. Desse modo, a documentação apresentada não é suficiente para demonstrar a correta aplicação dos recursos.

27. Por fim, quanto à alegação de rivalidade política com a administração sucessora do município à gestão do recorrente (que não foi comprovada), devem ser resolvidas por meio de ação apropriada ao perante o Poder Judiciário. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos Acórdãos 21/2002-TCU-Primeira Câmara, 115/2007-TCU-Segunda Câmara e 1.322/2007-TCU-Plenário.

28. Ademais, ao receber os recursos o recorrente tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas até a data em que esteve à frente da municipalidade.

29. Assim, como as dificuldades originárias de rivalidade política não podem impedir o cumprimento do dever constitucional e legal de prestar contas, o pleito do recorrente não pode prosperar.

#### Alegação: (fl. 6 do anexo 6)

30. Por fim, o recorrente argumentou que:

a) não houve manifestação no processo qualquer dúvida quanto à correção e ao êxito do atendimento médico à população de Iguaba Grande. As imputações se limitaram à suspeição;

b) a “imputação, então, se torna incompreensível: teria a Administração pago à Administração mas, a própria Edilidade é que cuidou de todos os procedimentos médicos à população. Os objetivos perseguidos foram alcançados, o bem estar de toda a comunidade assegurado, o equívoco estando no fato de que gastos indevidos beneficiaram a entidade particular”;

c) a acusação seria inverídica, conforme a documentação anexada. A associação agiu no Projeto de Consultoria e Gestão do Atendimento às Secretarias Municipais, cumprindo suas obrigações, remunerando os que lhe serviam, legalmente contratados e com seus custos suportados pelos recursos repassados.

#### Análise

31. Essas alegações não prosperam.

32. Conforme já analisado nos itens 24 e 28 desta instrução, a comprovação da regular aplicação dos recursos federais em discussão, passa pela efetiva comprovação de que os profissionais foram regularmente contratados pela associação, por meio dos respectivos contratos de trabalho, a comprovação de que a associação foi mantida com recursos oriundos exclusivamente do termo de parceria em questão e a de que os serviços, objeto do Programa Saúde da Família, foram efetivamente prestados em prol da comunidade de Iguaba Grande/RJ.

33. Tal comprovação não foi constatada por ocasião da nova documentação, juntada pelo recorrente, ao presente recurso. Ademais, se aplica às demais alegações do recorrente a inteligência do brocardo jurídico *allegatio et non probatio, quasi non allegatio* (alegação desprovida de comprovação é equivalente à não alegação).

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

34. Por todo o anterior exposto, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei n. 8.443/92, bem como nos arts. 277, inciso I, 278 e 285, *caput*, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

a) conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho contra o Acórdão 1.427/2011-TCU-Primeira Câmara, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro do acórdão que vier a ser proferido”.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou sua concordância com a proposição da Serur.

3. O processo já estava concluso para inclusão em pauta quando os advogados do Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho juntaram ao processo uma série de documentos a título de complementação. Esses documentos se referem a:

a) certidão da prefeitura com lista dos servidores que não constaram do seu quadro de funcionários, contratados ou comissionados no período de 01/08/2005 a 31/08/2006;

b) certidão de que somente existiu, como cadastrada na prefeitura, a Sra. Andrea Alagão Potter, que exerceu o cargo de médica emergencista no período de 01/11/2005 a 31/08/2006;

c) certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro dando conta da emissão de parecer prévio favorável, relativa à prefeitura de Iguaba Grande, quanto aos exercícios de 2005 e 2006;

d) certidão emitida pela Câmara Municipal de Iguaba Grande sobre as contas do requerente, relativas aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008, devidamente aprovadas e julgadas regulares;

e) declaração da Superintendência de Atenção Básica da Secretaria de Estado de Saúde do governo do Rio de Janeiro, quanto à não existência de irregularidades na aplicação, pelo município de Iguaba Grande, de recursos registrados naquela superintendência;

f) ofícios encaminhados pela Associação Comunitária Vida Plena à Prefeitura de Iguaba Grande para pagamento de parcelas do termo de parceria do projeto de consultoria e gestão.

É o relatório.