

TC 006.067/2008-2.

Natureza: Recurso de reconsideração.

Unidade: Município de Santa Inês/MA.

Recorrentes: Município de Santa Inês/MA (CNPJ 06.198.949/0001-24), Marluce Ferreira de Pinho (CPF 251.381.033-34), Claudean Serra Reis (CPF 613.372.423-49), Tomaz Roberth Lopes Aguiar (CPF 799.960.433-04) e Valdevino Cabral Filho (CPF 032.213.343-20).

Advogados: Sônia Maria Lopes Coelho (OAB/MA 3.810) e outros, procuração à p. 28 da peça 4, à p. 4 da peça 37, à p. 1 da peça 117 e à p. 30 da peça 52.

Sumário: A boa e regular aplicação dos recursos públicos só pode ser comprovada mediante o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas apresentados. A prestação de contas não pode ser, assim, constituída exclusivamente por um agrupamento desordenado de documentos de despesas, que nada comprovam. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos recorrentes e demais interessados.

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Município de Santa Inês/MA (peças 76 a 92) e pelos Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Roberth Lopes Aguiar e Valdevino Cabral Filho (peças 94 a 113) contra o Acórdão 398/2011–TCU–Plenário (p. 24 a 27 da peça 9).

2. Os autos cuidam de tomada de contas especial instaurada por esta Corte de Contas em razão de determinação contida no Acórdão 2677/2007-Plenário, prolatado em processo no qual o Congresso Nacional havia solicitado fiscalização da gestão de recursos oriundos do Ministério da Saúde, incluindo SUS, pelo Município de Santa Inês/MA, durante os exercícios de 2002 a 2004.

3. Os responsáveis, Valdevino Cabral Filho, ex-Prefeito; Marluce Ferreira de Pinho, ex-Secretária Municipal de Saúde; Tomaz Roberth Lopes Aguiar e Claudean Serra Reis, esses dois últimos ex-coordenadores do Fundo Municipal de Saúde e o próprio Município de Santa Inês/MA foram citados por ausência de comprovação de despesas e realização de gastos com desvio de finalidade.

4. As presentes contas foram julgadas irregulares com imputação de débito aos recorrentes, vez que a análise da documentação encaminhada pelos responsáveis revela que, embora uma boa parte das despesas tidas como não comprovadas tenha sido refutada, os documentos não foram suficientes para elidir totalmente a irregularidade, pelas seguintes razões: a documentação está incompleta e foram verificadas diversas transferências para inúmeras contas, constando nos autos apenas a relação de créditos bancários, sem a correspondente nota fiscal ou documento equivalente, que são os meios hábeis para que comprove a despesa, conforme preceitua os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, bem como o Decreto 93.872/1986.

5. De salientar que a concretização das despesas no setor público deve obedecer a três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Conforme registrado no relatório do acórdão ora recorrido, nas situações em que a documentação não foi acatada, deu-se em virtude de não ter sido cumprido o segundo estágio da despesa, como também não ficou demonstrado se aplicação ocorreu nas ações e serviços de saúde, como é o caso da transferência de valores da Conta nº 58.051-1 (MAC + AIH) para a Conta Corrente 20.402-1 (Hospital A. Salomão), tendo em vista que não ficou evidenciado se os recursos transferidos foram gastos em procedimentos relacionados com a Média e a Alta Complexidade e AIH, ou despesas administrativas, as quais não se enquadram nas regras constantes da Portaria GM/MS 2.425/2002 e Decisão TCU 600/2000.

ADMISSIBILIDADE

6. Reiteram-se os exames de admissibilidade das peças 119 e 120, ratificados à peça 123 pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Raimundo Carreiro, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os subitens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 398/2011–TCU–Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

7. Os Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Roberth Lopes Aguiar e Valdevino Cabral Filho apresentaram seus recursos com os mesmos fundamentos. Por seu turno, o município de Santa Inês/MA apresentou sua peça recursal repetindo alguns argumentos já apresentados pelos outros recorrentes. Seguem abaixo os argumentos apresentados pelos recorrentes, acompanhados da devida análise de mérito.

1º Argumento (apresentado pelos Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Roberth Lopes Aguiar, Valdevino Cabral Filho, bem como pelo município de Santa Inês/MA):

8. No caso dos autos, o processo de tomada de contas apontou pretensas irregularidades que, em verdade, não existiram, pois os recursos repassados pela União, mediante convênios firmados, foram devidamente aplicados segundo sua finalidade, não restando qualquer dano ao patrimônio público, nem, tampouco, foram ofendidos os princípios norteadores da Administração.

9. Como a capacidade instalada dos serviços de saúde do próprio município não era capaz de atender toda a demanda dos usuários, foi contratada a rede privada para complementar o atendimento.

10. As diversas transferências conforme aponta o relatório do TCU dizem respeito tão-somente ao pagamento da produtividade da rede conveniada e do próprio município de Santa Inês.

11. Para chegar aos valores dessas transferências, o município seguia o fluxo determinado pelo próprio Ministério da Saúde, que era: o Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria do Município, através da Central de Marcação de Consultas e Exames e internação autorizava o atendimento. No final do mês, cada prestador conveniado apresentava sua produtividade através das guias de atendimento e por meio magnético (disquete).

12. A produção contida nos disquetes compreendia SIH (Sistema de Informação Hospitalar – é o sistema de informação que armazena dados sobre as internações hospitalares no âmbito do SUS, informada mensalmente por todos os estabelecimentos de saúde públicos, conveniados e contratados que realizam internações e consolidados pelos municípios plenos que, após sua análise e aprovação enviam ao Datasus – Rio para processamento) e o SIA

(Sistema de Informação Ambulatorial), que eram recebidas pelo Controle e Avaliação, enviado para o Datasus (MS-BBS) no Rio de Janeiro, que, após processamento nacional, emitia o relatório contendo os valores que deveriam ser pagos a cada prestador de serviços. De posse desse relatório, o Município de Santa Inês, mediante o Fundo Municipal de Saúde, enviava ofício ao Banco do Brasil autorizando a transferência conforme descrito nos relatórios.

13. Cumpra acrescer, também, que novos documentos foram obtidos só agora, em sede de recurso de reconsideração. Destaca-se, dentre as provas que afastarão as acusações de irregularidades, as justificativas de diversas transferências e despesas, cuja documentação anexa comprova o pagamento total, o mesmo se aplicando à documentação acostada referente aos cheques apontados no acórdão e às acusações de ausência de documentação comprobatória acerca de aplicações financeiras realizadas automaticamente pelo banco.

14. No que toca à alegação de não comprovação de transferência de débito ou cheque da conta PSF Indígena contida no acórdão ora recorrido, foi solicitado ao Banco do Brasil a discriminação dos débitos, pois no extrato não é possível identificar a despesa. Tal solicitação ainda não foi atendida, pois o prazo do Banco para atendimento é maior que o prazo para defesa.

15. No que se refere a outros comprovantes de despesas apontados no acórdão, também foi solicitada documentação junto à Secretaria de Saúde, no aguardo do atendimento. Seguem anexas, entretanto, notas de empenho e recibo.

16. Por fim, as despesas mencionadas no acórdão referentes a transferências entre contas da própria Secretaria de Saúde para atender finalidades comuns, estas também são justificadas com o *modus operandi* adotado à época para atender as necessidades do Município. As comprovações foram solicitadas à atual gestão do município, o que ainda não foi atendido.

17. Em verdade, todos os recursos destinados à Santa Inês/MA foram aplicados no desiderato de atender as necessidades da municipalidade, isto conforme os recursos disponibilizados, não existindo naquela gestão qualquer despesa sem a sua devida comprovação. Assim, descabe falar em irregularidades que pudessem ensejar a absurda quantia imposta no acórdão, como débito solidário, assim como aquele inerente de multa.

Análise do 1º Argumento:

18. Sobre a necessidade de os recorrentes comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, vem à balha trecho do voto proferido pelo eminente Ministro Adylson Motta nos autos do TC 929.531/1998-1:

“Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, *verbis*:

‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e

regulamentares vigentes” (grifos acrescidos) (Decisão 225/2000 - Segunda Câmara – TCU).

19. Corroborando essas considerações, traz-se à colação o entendimento do Exmo. Sr. Ministro Adhemar Ghisi:

Tenho afirmado em reiteradas oportunidades que a boa e regular aplicação dos recursos públicos só pode ser comprovada mediante o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesa apresentados. A prestação de contas não pode ser, assim, constituída exclusivamente por um agrupamento desordenado de documentos de despesas, que nada comprovam (grifos acrescidos)(Decisão 410/1996 - Segunda Câmara - TCU).

20. Posta assim a questão, é de mister observar que, a título de documentação adicional, os recorrentes apresentaram informações confusas, desordenadas e espalhadas em 800 folhas que, isoladamente ou em conjunto, não permitem estabelecer o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos federais e os comprovantes de despesas realizadas, especificamente àquelas despesas que fundamentaram a condenação em débito, conforme descrito no item 4 desta instrução.

21. Ademais, é de se ter presente que é da responsabilidade dos recorrentes “não apenas juntar documentos como prestação de contas, mas apresentar todos os argumentos, de fato e de direito, demonstrando que tais documentos são hábeis e suficientes para comprovarem a regular aplicação dos recursos”, ou seja, incumbe a eles “a obrigação concreta e objetiva de comprovar a efetiva e regular aplicação dos recursos repassados”, conforme considerações ofertadas pelo eminente Ministro Ubiratan Aguiar no voto condutor do Acórdão 18/2002 – Plenário.

22. É dizer: os responsáveis, ao gerirem recursos públicos, deveriam ter presente o tempo todo a imperiosa necessidade, não só de bem gerir, mas, também, de guardar, de forma ordenada, todos os documentos comprobatórios da regular aplicação das verbas federais, sendo inaceitável o argumento recursal de que solicitaram documentos que ainda não foram recebidos.

23. *Ex positis*, o 1º argumento apresentado pelos recorrentes não merece acolhida.

2º Argumento (apresentado pelos Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Roberth Lopes Aguiar e Valdevino Cabral Filho):

24. Os atos dos recorrentes se fizeram fiéis ao compromisso de probidade e zelo no trato da coisa pública, pois sempre foram conscientes que os agentes públicos, de qualquer nível ou hierarquia, são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos, sob pena de configurar improbidade.

25. Tal rótulo, conforme se colhe do acórdão do TCU estaria a ser imposto aos recorrentes, por suposta violação de deveres dos cargos que exerciam. Entretanto, tal acórdão não merece subsistir, ante as ilegalidades que o entremeiam.

26. É inquestionável que o TCU exarou decisão equivocada, ante a ausência de ilícito por parte dos ora recorrentes. Sob outro prisma, ainda que existisse culpabilidade, a apenação aplicada foi desproporcional, imputando-lhe irregularidades que, na verdade, inexistem, pois foram completamente cobertos de legalidade os atos administrativos dos recorrentes.

27. Anote-se, *ad argumentandum*, que as irregularidades técnicas anotadas pelo acórdão estariam a sugerir tipificação da Lei 8.492/1992, cuja regra é de clara objetividade

quando, em seu capítulo segundo, determina que os atos de improbidade administrativa podem ser enquadrados em três espécies, quais sejam, atos administrativos que importam em enriquecimento ilícito, atos que provoquem prejuízo ao erário público e, por fim, os atos administrativos que atentem contra os princípios da Administração Pública.

Análise do 2º Argumento:

28. É sobremodo importante observar que os recorrentes foram imputados em débito com fulcro na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992, art. 16, III, alíneas “b” e “c”), e não com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).

29. *Ad argumentandum tantum*, ainda que os recorrentes tenham agido com probidade e zelo no trato da coisa pública, não conseguiram demonstrar de modo satisfatório o nexo de causalidade entre os recursos públicos federais transferidos e os comprovantes de algumas despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

30. Nessa ordem de ideias, o 2º argumento apresentado não é procedente.

3º Argumento (apresentado pelos Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Robert Lopes Aguiar, Valdevino Cabral Filho, bem como pelo município de Santa Inês/MA):

31. A despeito da característica dos atos praticados pelos recorrentes, temos, a ilustrar a *quaestio*, precedentes do próprio TCU (TC 007.012/2002-0 e TC 019.085/2005-3).

32. Assim, conforme jurisprudência do TCU (TC 008.219/2006-9, TC 017.581/2005-2 e TC 015.216/2003-2), não pode persistir qualquer tipo de ônus aos recorrentes em face de uma conduta hipoteticamente qualificada como equívoco meramente formal.

Análise do 3º Argumento:

33. No que tange ao TC 007.012/2002-0 (Acórdão 1.929/2007-Plenário), traz-se à colação a sua ementa:

PEDIDO DE REEXAME DE DELIBERAÇÃO QUE APLICOU MULTA AO RESPONSÁVEL. SECRETARIA DE AGRICULTURA, PRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DE RONDÔNIA (SEAPES). CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA RECORRENTE. PROVIMENTO INTEGRAL. INSUBSISTÊNCIA DA MULTA.

1. A não comprovação do nexo de causalidade entre a ação do gestor e a irregularidade a ele imputada elide sua responsabilidade tornando insubsistente a multa aplicada.

34. O precedente *supra* não se aplica ao caso em apreço, vez que há, sim, o nexo de causalidade entre a ação dos gestores e as irregularidades a eles imputadas. Isto porque, ao gerirem recursos públicos, deveriam ter presente o tempo todo a imperiosa necessidade, não só de bem gerir, mas, também, de guardar, de forma ordenada, todos os documentos comprobatórios da regular aplicação das verbas federais.

35. Quanto ao TC 019.085/2005-3 (Acórdão 1.183/2007-Plenário), assim vaticina seu sumário:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPOSTOS PREJUÍZOS CAUSADOS EM NEGOCIAÇÕES CONTRATUAIS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

36. De salientar que o caso em exame não guarda semelhança com o acórdão supracitado, vez que não foram acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis citados.

37. No que diz respeito ao TC 008.219/2006-9 (Acórdão 1.090/2007-Plenário), vem à balha a sua ementa:

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2006. OBRAS DE RESTAURAÇÃO E DUPLICAÇÃO DA BR-101/NE. CONLUIO EM LICITAÇÃO. PAGAMENTO ANTECIPADO. INEXISTÊNCIA DE TRÊS PROPOSTAS APTAS A SELEÇÃO NO CONVITE. FALTA DE ORÇAMENTO DETALHADO DA OBRA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS. SERVIÇOS NÃO EQUIPARÁVEIS A OBRAS OU SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES PRODUZIDAS PELOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO ARQUIVAMENTO.

1. O estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei, é obrigação do gestor e não sua faculdade, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, predispondo a contratação futura a alterações indevidas.

2. Se a irregularidade cometida não acarretou dano ao erário ou a terceiros, nem representou ofensa injustificada a princípio fundamental da Administração Pública, não se verificando, ainda, elementos de dolo, culpa ou má-fé na conduta do responsável, a falha pode ser considerada de caráter meramente formal, afastando-se a imposição de multa ao agente.

3. Serviços de levantamento de imagens aéreas a serem utilizadas na execução de obras públicas equiparam-se a obras e serviços de engenharia para fins de aplicação dos limites para as modalidades licitatórias estabelecidos no art. 23 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a natureza altamente especializada de tais serviços e o uso intensivo de equipamentos de alto custo.

38. Ora, a prestação de contas na Administração Pública é princípio constitucional sensível (*ex vi* do art. 34, VII, “d”, da Lei Maior). Por prestação de contas, deve-se entender não a juntada de documentação confusa e desordenada, mas, isto sim, de forma ordenada e que comprove o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e os comprovantes de despesas apresentados.

39. No caso em testilha, não foi possível a comprovação do aludido nexo de causalidade, havendo, portanto, ofensa injustificada a princípio fundamental da Administração Pública, o que o distancia do Acórdão 1.090/2007-Plenário.

40. No que tange ao TC 017.581/2005-2 (Acórdão 765/2007-Plenário), assim dispõe o seu sumário:

REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO E CONTRATO. NÃO-COMPROVAÇÃO. IMPROPRIEDADES DE NATUREZA FORMAL. ADOÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS PELOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Julga-se improcedente a Representação, quando não comprovada a irregularidade noticiada pela interessada, bem assim quando constatadas impropriedades de natureza formal, as quais não firam o caráter competitivo do certame e tendo sido devidamente sanadas pelos responsáveis.

41. Ora, exsurge dos autos a irregularidade consistente na não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e os comprovantes de despesas apresentados, a qual não foi elidida pelas razões recursais, não sendo mera falha formal.

42. Daí porque não há como, no caso em exame, seguir a mesma linha decisória do Acórdão 765/2007-Plenário.

43. Por fim, quanto ao TC 015.216/2003-2 (Acórdão 1.452/2007-Plenário), vem à baila a sua ementa:

LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

Dá-se provimento a pedido de reexame que traz argumentos suficientes para afastar a ocorrência e a responsabilidade por irregularidades atribuídas ao recorrente, tornando-se insubsistente, por consequência, a deliberação do Acórdão por meio da qual lhe foi cominada multa.

44. Observa-se que os recorrentes não trouxeram argumentos suficientes para afastar a irregularidade consistente na não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e os comprovantes de despesas apresentados. Destarte, não há como aplicar o raciocínio desenvolvido no Acórdão 1.452/2007-Plenário ao caso em apreço.

45. *Ex positis*, o 3º argumento não merece prosperar.

4º Argumento (apresentado pelos Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Roberth Lopes Aguiar, Valdevino Cabral Filho, bem como pelo município de Santa Inês/MA):

46. O ato atacado não possui justificação plausível, fazendo-se necessária a devida motivação.

Análise do 4º Argumento:

47. Ora, a boa e regular aplicação dos recursos públicos só pode ser comprovada mediante o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas apresentados.

48. Assim, a motivação do acórdão recorrido é cristalina: não houve a comprovação do nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos federais recebidos e alguns comprovantes de despesas apresentados. Daí porque o 4º argumento não é procedente.

5º Argumento (apresentado pelos Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Roberth Lopes Aguiar, Valdevino Cabral Filho, bem como pelo município de Santa Inês/MA):

49. *Ad argumentandum tantum*, ainda que na mais absurda das ilações, pudéssemos ter como verdadeiras as imputações contidas no acórdão, o caso concreto está a reclamar íntima observância ao princípio da proporcionalidade, que visa evitar restrições desnecessárias ou abusivas aos direitos constitucionais, buscando a solução menos onerosa para os direitos e liberdades que defluem do ordenamento jurídico, muito mais ainda, quando falamos de frágeis imputações arguidas.

Análise do 5º Argumento:

50. Conforme demonstrado a mancheias, não se trata aqui de frágeis imputações arguidas, mas de substancial fundamento condenatório, consistente na não demonstração do nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos federais recebidos e alguns comprovantes de despesas apresentados.

51. De salientar que, em casos semelhantes ao ora examinado, a jurisprudência deste Tribunal é remansosa no sentido de imputar em débito os responsáveis, bem como de aplicar-lhes multa.

52. Posta assim a questão, não merece prosperar o 5º argumento apresentado.

CONCLUSÃO

53. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:

- a) conheça dos presentes recursos de reconsideração interpostos pelo Município de Santa Inês/MA e pelos Srs. Marluce Ferreira de Pinho, Claudean Serra Reis, Tomaz Roberth Lopes Aguiar e Valdevino Cabral Filho, nos termos do artigos 32, inciso I, e 33, ambos da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se incólume o Acórdão 398/2011-TCU-Plenário;
- b) dê ciência do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos recorrentes e aos demais interessados.

À consideração superior.

Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria Técnica, em 3/7/2012.

(Assinado Eletronicamente)

Alexandre César Bastos de Carvalho
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 2744- 8