

GRUPO I - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-009.968/2010-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Araguaína/TO

Responsáveis: Carlos Walfredo Reis (737.336.608-20); Joaquim de Lima Quinta (004.258.181-87); Max Saldanha Athayde (149.361.780-04); Maximo da Costa Soares (069.903.717-49); Prefeitura Municipal de Araguaína/TO (01.830.793/0001-39); Raimundo Wilson Ulisses Sampaio (093.643.314-00); Tulio Neves da Costa (003.664.801-97)

Interessada: Prefeitura Municipal de Araguaína/TO (01.830.793/0001-39)

Advogados constituídos nos autos: Alessandra Viana de Moraes (OAB/TO 2580); Alfredo Farah (OAB/TO 943-A); Ana Paula Cavalcante (OAB/TO 2688); Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998); Antonio Pimentel Neto (OAB/TO 1130); Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073); Clever Honório Correia dos Santos (OAB/TO 3675); Elaine Ricas Rezende (OAB/TO 2.731); Fabio Philipe Costa Martins (OAB/TO 2.631); Heber Renato de Paula Pires (OAB/SP 137.944); João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A); Jorge Mendes Ferreira Neto (OAB/TO 4217); José Januário Alves Matos Junior (OAB/TO 1725); José Pinto Quezado (OAB/TO 2263); Marcela Silva Gonçalves (OAB/TO 3689); Raimundo José Marinho Neto (OAB/TO 3723); Roberto Pereira Urbano (OAB/TO 1440-A); Ronan Pinho Nunes Garcia (OAB/TO 1956), Sóya Lélia Lins de Vasconcelos (OAB/TO 3411-A) e Vitor Antonio Tocantins Costa (OAB/PA 16.816-A).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO SUS. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO ENTE MUNICIPAL. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O RECOLHIMENTO DO DÉBITO. NÃO RECOLHIMENTO DA DÍVIDA. CONTAS IRREGULARES DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO, DO EX-PREFEITO E DOS EX-SECRETÁRIOS DE SAÚDE. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DOS DEMAIS GESTORES. QUITAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde/FNS em decorrência de irregularidades na aplicação dos recursos do SUS repassados ao Município de Araguaína/TO nos exercícios de 1994 e 1995, em razão da cobrança indevida de procedimentos e superfaturamento praticados no Posto de Saúde Barros daquele município.

2. As irregularidades foram constatadas em auditoria realizada pelo Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Estado do Tocantins, conforme o Relatório de Auditoria 51/95 (fls. 11/15), em razão de divergências constatadas entre os Mapas Mensais de Produção emitidos pelo Posto de Saúde Barros e os Boletins de Produção Ambulatorial - BPAs pagos pela Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins (fls. 27/28 e 67/69).

3. Em instrução anterior, a unidade técnica propôs considerar revel o Sr. Carlos Walfredo Reis, julgar regulares com ressalvas as contas de alguns responsáveis e irregulares as contas de Joaquim de Lima Quinta, Carlos Walfredo Reis, Raimundo Wilson Ulisses Sampaio e Túlio Neves da Costa, com aplicação de multa, e ainda rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de

Araguaína/TO, fixando novo e improrrogável prazo para recolhimento das quantias especificadas. Essa proposta foi realizada com base na seguinte análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis (fls. 561/567):

“III – Análise das Alegações de Defesa

3.1 Apresentaram suas defesas:

- Município de Araguaína – fls. 358 a 371;
- Joaquim de Lima Quinta – fls. 391 a 455;
- Max Saldanha Athayde – fls. 457 a 475;
- Túlio Neves da Costa – fls. 477 a 495;
- Máximo da Costa Soares – fls. 517 a 536;
- Raimundo Wilson Ulisses Sampaio – fls. 548 a 555.

3.2 O responsável Carlos Walfredo Reis não compareceu aos autos.

Alegação

3.3 Consignamos que as alegações do Município de Araguaína se basearam, exclusivamente, na arguição de prescrição da ação de TCE, citando vários autores. Solicita a impugnação da ação e a convalidação dos atos praticados, alegando que o mesmo Ente cumprira as metas programadas, sem a apresentação, contudo, de nenhum documento comprobatório da aplicação legal dos recursos.

Análise

3.3.1 A tese da prescrição da ação não deve prosperar, principalmente, pelo fato da competência do TCU em normatizar os atos referentes a assunto de sua alçada. Nesse sentido, devemos tomar como parâmetro a IN-TCU 56/2007, que dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas.

3.3.2 É certo que a instauração de processo TCE, de acordo com o § 4º do art. 5º daquela IN, determina que ficará dispensada a instauração de tomada de contas especial depois de transcorridos dez anos do fato gerador. No presente caso, os fatos geradores dos débitos se deram entre 02/1994 e 02/1995 (fl. 30) e a TCE foi instaurada em 11/10/2000 (fl. 111), transcorridos 6 anos, somente.

3.3.3 Além disso, aconteceram, nesse intervalo, várias tentativas de cobrança do débito e resolução da questão, conforme mostram os documentos das fls. 29, 33 a 51, 58, 76 a 79, entre outros. Assim, a contagem do prazo previsto no item anterior deve ser interrompida pela autoridade administrativa federal competente, de acordo com o § 5º do art. referenciado.

3.3.4 Portanto, a instauração da Tomada de Contas Especial em questão fora feita dentro dos prazos previstos em instrumentos legais inerentes à matéria.

Alegação

3.4 O Sr. Raimundo Wilson Ulisses Sampaio alega, inicialmente, que não tinha envolvimento direto na elaboração dos mapas, o que cabia aos servidores administrativos da Secretaria de Saúde. Que os valores pagos a maior poderiam ser abatidos nos pagamentos dos meses seguintes, como valores cobrados a menor foram cobrados em boletins futuros.

3.4.1 Atribui responsabilidade à Prefeitura Municipal, de quem deveriam ser cobrados os valores, tendo em vista o benéfico gerado à municipalidade, citando os Acórdãos 620/2007-1C, 326/2008-1C, 2317/2010-1C, 2318/2010-1C.

Análise

3.4.2 As análises dessas alegações serão feitas em conjunto com as demais (a partir do item 3.5), tendo em vista que são semelhantes àquelas prestadas pelos demais responsáveis.

Alegação

3.5 Os demais documentos apresentados pelos responsáveis são idênticos e trouxeram, em sua essência, as alegações abaixo elencadas. Anotam, em primeiro lugar, que os responsáveis

jamaís tiveram poderes para ordenar qualquer tipo de pagamento ou destinar despesas de quaisquer naturezas.

Análise

3.5.1 Em dissonância com os termos da alegação de defesa acima transcritos, a gestão dos recursos públicos federais em questão obedece a um processo que só acontece com autorizações das Secretarias Municipais de Saúde e do Prefeito Municipal, desde sua iniciativa até seu desfecho, como pode ser visto no Relatório de Auditoria 51/1995 (fls. 11 a 21).

3.5.2 É importante que sejam trazidas aos presentes autos as constatações existentes nos Acórdãos 2317/2010, 2318/2010 e 2966/2010 (todos da 1ª Câmara) sobre a alteração da relação de responsáveis. Restou ali configurado, da mesma forma como o ocorrido nestes autos, que, por medida de justiça, devem ser excluídos do polo passivo da obrigação, os então coordenadores de saúde, visto que estes, em momento algum, realizaram qualquer ato ou estiveram envolvidos em quaisquer fatos capazes de serem alcançados por corresponsabilidade nos débitos apurados.

3.5.3 Isto porque, conforme descrição existente no próprio relatório de auditoria (fl. 14), os coordenadores de saúde não tinham, realmente, nenhum poder ou autonomia para determinar qualquer destinação ou aplicação de quaisquer valores daqueles repassados ao município. As irregularidades foram encontradas quando da comparação dos Boletins de Produção Ambulatorial – BPA (produzidos na Secretaria de Saúde do município) e os Mapas de Resumo Mensal de Atividades Básicas da Unidade, os Mapas Mensais de Produção Odontológica e os Gabaritos de Imunização (produzidos nas unidades de saúde pelos profissionais das áreas e pelos coordenadores).

3.5.4 No que se refere aos secretários, visto serem os titulares da pasta de saúde, necessariamente são os responsáveis pela correta elaboração dos citados Boletins de Produção Ambulatorial - BPA, razão pela qual não cabe excluir sua responsabilidade.

Alegação

3.6 Afirmam que não ficou demonstrado qualquer ato comissivo ou omissivo que pudesse justificar qualquer condenação.

Análise

3.6.1 Ao contrário dessa afirmação, existiu análise detalhada de todos os fatos, conforme Relatório de Auditoria já referenciado. Na fl. 15, os servidores do Ministério da Saúde afirmam a existência da discrepância encontrada entre os documentos que foram assinados pelos gestores, ora responsabilizados.

Alegação

3.7 Aduzem na defesa que não houve demonstração de dolo ou culpa, não sendo comprovada má-fé dos gestores e, ainda, que houve má-fé dos administradores da municipalidade de Araguaína, quando não prestaram informações requeridas e não cientificaram os responsáveis sobre os processos que sabiam estar em andamento. Complementam afirmando que todos os recursos financeiros foram utilizados em benefício da população do Município de Araguaína, devendo a responsabilidade recair exclusivamente sobre o mesmo, conforme deliberação proferida no Acórdão 2318/2010-1ª Câmara.

Análise

3.7.1 A nosso ver, cabe razão aos responsáveis, pois não há nenhuma demonstração de locupletação ou uso dos recursos públicos em favor próprio. Os mesmos recursos foram depositados em conta corrente da Prefeitura Municipal de Araguaína e utilizados em outras ações da área de saúde. Por esta razão não cabe imputar-lhes solidariedade no débito, de vez que a aplicação dos recursos se deu em benefício da própria municipalidade.

3.7.2 Nos reportamos, também, aos documentos apresentados no pelo ex Prefeito, Joaquim de Lima Quinta, (fls. 2/30 do TC-028.036/2008-2), referenciados no âmbito do Acórdão 2318/2010-1C, onde ficou constatado que aquele recorrente diligenciou junto aos demais corresponsáveis (visto que a municipalidade não forneceu nenhuma cópia dos documentos de sua gestão) e conseguiu a quantidade de mais de 700 comprovantes de notas de empenho, notas fiscais, pareceres

da Procuradoria Municipal à época, que foram juntados àqueles autos (com pedido de aproveitamento aos demais autos de sua responsabilidade no TCU).

3.7.3 Apesar de não se mostrar possível precisar qual o montante dos recursos federais foi efetivamente destinado ao pagamento de atividades afetas à área de saúde ou em outras áreas, deve-se anotar que os documentos indicativos de gastos, apresentados, denotam o cunho social impresso às ações efetuadas, vez que foram, todos, voltados à área de saúde.

IV – Conclusões

4.1 Assiste razão, em parte, aos Srs. Máximo da Costa Soares e Max Saldanha Athayde, que devem ser excluídos do rol de responsáveis.

4.2 Quanto à administração dos recursos pelos ex Secretários e pelo ex Prefeito, ocorre que estes valores lhes foram transferidos de forma indevida, vez que não correspondem a serviços efetivamente prestados. Importa, assim, devam ser restituídos pelo ente municipal, não carecendo, contudo, de haver solidariedade com os responsáveis referenciados anteriormente.

4.3 Por algumas vezes esta Corte deliberou no sentido de aceitar a justificativa apresentada, quando resta demonstrado que os recursos repassados redundaram em benefícios à comunidade, o que poderia indicar a não necessidade de restituição dos valores em comento. No presente caso, porém, como ficou evidenciado no voto condutor do Acórdão 2138/2010-1C, este raciocínio aplica-se apenas a casos específicos, em que observadas duas condicionantes: i) que os valores tenham sido regularmente repassados, em geral em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou similar e ii) associado ao fato de que tenha ocorrido desvio de objeto, na sua aplicação, mas não de finalidade, na mesma área, com benefício à comunidade.

4.4 Não é o que se observou nestes autos, tendo em vista que os recursos foram transferidos indevidamente, devendo ser considerado em débito o município.

4.5 Deve ser registrada, também, a orientação contida no Acórdão 1143/2009 - Plenário, por meio do qual o TCU fixou termo inicial diferenciado para o recolhimento de débito imputado a ente federado, tendo em vista as peculiaridades da gestão fiscal da administração pública (art. 8º da LRF). Dessa forma, deve ser estabelecida a data de 31/1/2011 como a data inicial para a contagem do prazo legal de quinze dias para a devolução dos recursos, pelo referido Ente.

4.6 As defesas desses responsáveis devem ser aproveitadas para o Sr. Carlos Walfredo Reis, apesar do seu não comparecimento os autos, tendo em vista que sua participação se deu da mesma forma daquelas atribuídas aos Srs. Túlio e Raimundo, em tese”.

4. Por meio do Acórdão 10.920/2011, a Segunda Câmara decidiu fixar novo prazo para que o Município promovesse o recolhimento do débito. No voto condutor do referido *decisum*, ponderei que o julgamento do mérito das contas dos responsáveis deveria ser tratado após o transcurso do prazo em questão.

5. Em nova manifestação, a unidade técnica, de forma uníssona, assim se pronunciou (peças 21 e 22):

“9. Em cumprimento ao Acórdão 10920/2011 - TCU - 2ª Câmara, de 8/11/2011, o Município de Araguaína/TO, por intermédio de seu representante legal foi comunicado mediante o Ofício 1342/2011-TCU/Secex/TO, de 22/11/2011 (peça 11, pg. 3), para que em novo e improrrogável prazo de quinze dias procedesse ao recolhimento da dívida, atualizada monetariamente, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, nos termos do § 3º do art. 202 do RI/TCU.

10. Em resposta, o Município de Araguaína/TO, por meio de representante legal, protocolou uma solicitação de prorrogação de prazo para quitação da referida dívida (peça 11, pg. 17) tendo por base o disposto no Acórdão no 8437/2011 - 1ª Câmara, de 20/9/2011, onde o TCU determinou ao mesmo município (TC-028.036/2008-2) que, na hipótese da impossibilidade de

liquidação tempestiva do débito adotasse providências com vista à inclusão da dívida em sua lei orçamentária, informando a este Tribunal as providências adotadas.

11. Ao apreciar a solicitação feita pelo ente responsável, o Relator dos autos, Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, considerando que a solicitação do município não estava acompanhada de nenhuma comprovação de adoção de medidas efetivas para a inclusão da dívida na lei orçamentária municipal, decidiu indeferir o pedido de prorrogação de prazo, ante a ausência de previsão legal para sua concessão (peça 11, pg. 43/44).

12. Ainda no Despacho acima citado, o Relator fez as seguintes determinações à Secex/TO:

- a) notifique o Município da presente deliberação, encaminhando-lhe cópia deste despacho;
- b) diligencie ao município para que, no prazo de quinze dias, informe a este Tribunal as eventuais medidas já adotadas para inclusão da dívida em sua lei orçamentária de 2012, encaminhando os documentos comprobatórios, bem como para que informe a situação atual do trâmite da matéria no âmbito municipal.

13. No âmbito desta regional, tais determinações foram atendidas mediante a expedição do Ofício 309/2012-TCU/Secex/TO, de 04/04/2012, reiterado pelo Ofício 438/2012, de 07/05/2012 (peças 14 e 17, respectivamente).

14. Embora tenha tomado ciência dos ofícios encaminhados, conforme Avisos de Recebimento anexados aos autos, peças 15, 16, 18 e 19, o Município de Araguaína/TO, até a presente data, não respondeu os ofícios de diligência citados no item precedente.

CONCLUSÃO

15. Tendo em vista que a dívida imposta ao ente responsável não foi recolhida no novo e improrrogável prazo fixado pelo TCU, propõe-se a sua condenação em débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora.

16. Considerando também que as contas dos demais responsáveis não foram apreciadas por este Tribunal, e considerando ainda que as alegações de defesa foram analisadas em instrução inicial (peça 10, pg. 30/36), mantemos o entendimento feito quando daquela análise, quais sejam:

- a) acatar parcialmente as alegações de defesa de Joaquim de Lima Quinta, Max Saldanha Athayde, Máximo da Costa Soares, Túlio Neves da Costa e Raimundo Wilson Ulisses Sampaio;
- b) considerar revel o responsável Carlos Walfredo Reis, com amparo no § 30 do art. 12 da Lei 8.443/92;
- c) julgar regulares com ressalvas as contas de Max Saldanha Athayde e Máximo da Costa Soares, ex coordenadores municipais de saúde, dando-lhes quitação;
- d) julgar irregulares as contas de Joaquim de Lima Quinta, Carlos Walfredo Reis, Raimundo Wilson Ulisses Sampaio e Túlio Neves da Costa, e aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

17. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a devolução de valores ao órgão repassador dos recursos e a aplicação de sanção por este Tribunal aos diversos responsáveis (multa - art. 58, inciso II, Lei 8.443/92).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- a) acatar parcialmente as alegações de defesa de Joaquim de Lima Quinta, Max Saldanha Athayde, Máximo da Costa Soares, Túlio Neves da Costa e Raimundo Wilson Ulisses Sampaio;
- b) considera revel o responsável Carlos Walfredo Reis, com amparo no § 3º do art. 12, da Lei 8.443/92;
- c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares

com ressalva as contas dos Srs. Max Saldanha Athayde - CPF 149.361.780-04 e Máximo da Costa Soares - CPF 069.903.717-49, dando-lhe quitação;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Joaquim de Lima Quinta - CPF 004.258.181-87, Carlos Walfredo Reis - CPF 737.336.608-20, Raimundo Wilson Ulisses Sampaio - CPF 093.643.314-00 e Túlio Neves da Costa - CPF 003.664.801-97;

e) aplicar aos Srs. Joaquim de Lima Quinta - CPF 004.258.181-87, Carlos Walfredo Reis - CPF 737.336.608-20, Raimundo Wilson Ulisses Sampaio - CPF 093.643.314-00 e Túlio Neves da Costa - CPF 003.664.801-97, individualmente, a multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) condenar o Município de Araguaína/TO ao pagamento das quantias abaixo, fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, na forma do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, a contar das respectivas datas, até à da efetiva quitação, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor Histórico
15/4/1994	3.395.255,66
30/4/1994	5.386.502,60
17/8/1994	2.881,67
20/9/1994	4.276,16
25/10/1994	3.654,43

Data	Valor Histórico
9/1/1995	827,96
3/3/1995	1.606,41
7/3/1995	1.202,08
4/4/1995	3.421,01
4/5/1995	2.494,71

Valor Atualizado em 06/06/2012: **R\$ 304.299,99**

g) 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;

h) autorizar, desde logo, caso solicitado pelos responsáveis, o parcelamento das dívidas, nos termos do art. 26, parágrafo único da Lei 8.443/92, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, e, ainda, alertando-os da necessidade de encaminhamento dos comprovantes de pagamentos das parcelas a este Tribunal.”

6. O duto representante do MP/TCU manifestou-se de acordo com a proposta da Secex/TO (peça 26).

É o relatório.