

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 031.219/2010-1

Natureza: Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Tefê - AM

Responsáveis: Francisco Hélio Bezerra Bessa (028.107.602-25);

Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos (407.886.362-00)

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71)

Advogados constituídos nos autos: Aniello Miranda Aufiero (OAB/AM 1.579) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. ALTERAÇÃO DE OFÍCIO DO ITEM 9.2 DO ACÓRDÃO 9419/2012 - 2ª CÂMARA.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa (peça 41) contra o Acórdão 9.419/2012-TCU-2ª Câmara que julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-o em débito e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

2. A mencionada decisão apreciou a tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão da aplicação irregular de recursos transferidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) à Prefeitura Municipal de Tefê-AM, nos exercícios de 2001 e 2002, no montante de R\$ 406.138,20, descentralizados na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática, na forma prescrita pelo art. 3º da Lei 8.142/1990.

3. No âmbito da Secretaria de Recursos foi elaborada a instrução a seguir:

### *“I. HISTÓRICO PROCESSUAL*

*(...)*

*3. Em síntese, restaram caracterizadas irregularidades referentes à realização de pagamentos diretamente aos fornecedores, em espécie, sem cobertura de documentos fiscais ou outros que comprovassem a legalidade; e realização de despesas não vinculadas à prestação de serviços de saúde (materiais de escritório e/ou expediente, camisetas, hotéis, refeições e aluguéis de veículos e de transportes fluviais), durante os exercícios de 2001 e 2002 (peça 8).*

*4. Após a citação dos responsáveis (peças 8-11), o TCU, mediante o Acórdão 9.419/2012-TCU-2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Exmo. Sr. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, decidiu:*

*9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa, com amparo nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c arts. 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do RITCU, e condená-lo ao pagamento dos valores que se seguem, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que*

comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU:

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data de ocorrência</i>
40,00	16/1/2001
1.353,10	17/1/2001
1.280,00	19/4/2001
7.800,00	28/1/2001
17.524,72	31/1/2001
9.525,80	28/2/2001
56,00	08/5/2001
1.556,00	07/6/2001
203,00	08/6/2001
692,50	11/6/2001
524,00	09/7/2001
2.430,00	12/7/2001
1.686,50	13/7/2001
517,71	31/7/2001
600,00	06/8/2001
343,16	21/8/2001
670,00	22/8/2001
1.441,10	30/8/2001
1.925,95	06/9/2001
450,00	11/9/2001
35,00	12/9/2001
1.500,00	19/9/2001
1.057,90	03/10/2001
1.200,00	11/10/2001
197,70	05/11/2001
2.708,00	09/11/2001
34.668,30	30/11/2001
3.600,00	06/12/2001
559,40	07/12/2001
1.980,00	14/12/2001
5.944,34	31/12/2001

1.273,50	07/1/2002
684,40	10/1/2002
11.121,26	31/1/2002
1.760,00	06/2/2002
6.486,57	28/2/2002
56.135,81	29/3/2002
56.128,61	30/4/2002
56.117,10	29/5/2002
99.000,00	28/6/2002

9.3. aplicar ao Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU);

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão, na forma do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações;

5. Irresignado com a decisão do TCU, o responsável interpôs recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

## II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta unidade recursal (peças 42 e 43), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler (peça 46), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido, nos termos do art. 285, caput, do RI/TCU.

## III – EXAME DE MÉRITO

### III.1 – Da violação da teoria da culpa

#### III.1.1 – Razões recursais

7. O recorrente alega que não restou caracterizada a sua participação, pois não deu causa a nenhuma conduta que tenha gerado prejuízo ao erário, nem a ato antieconômico, descaracterizando, portanto, a sua culpabilidade. Afirma que ninguém pode receber esse tipo de sanção sem que estejam presentes os pressupostos individuais subjetivos e de natureza penal, também aplicáveis à responsabilidade administrativa. Acrescenta que não houve conduta culposa ou dolosa, locupletamento ou má-fé (peça 41, p. 7-10).

#### III.1.2 – Análise

8. Ressalta-se, inicialmente, que a responsabilidade dos gestores públicos, por ser subjetiva, exige a presença de três elementos, a saber: o elemento formal, relativo à violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária, o elemento subjetivo, referente à culpa em sentido amplo do agente, pautada no dolo ou na culpa em sentido estrito, e o elemento causal-material, referente ao dano e à respectiva relação de causalidade.

9. No caso em análise, não houve a comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ao Município de Tefé-AM, com o consequente prejuízo ao erário, o que caracteriza a ilegalidade.

10. Segundo registrado no Relatório de Auditoria realizado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), o Fundo Municipal de Saúde de Tefé/AM estava sob a coordenação do então Prefeito (peça 1, p. 19), e era gerenciado pela Secretaria de Fazenda do município (peça 1, p. 27). Do exposto, verifica-se ser do Prefeito a competência para administrar esses recursos e, por consequência, para prestar contas, haja vista a pacífica jurisprudência do TCU no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados.

11. Da inobservância do dever de comprovar a regular aplicação desses recursos decorreu a culpa do então Prefeito. Sobre o tema, Sergio Cavaliere Filho (Programa de Responsabilidade Civil, 7ª ed., 2007, p. 40), ao citar o Desembargador Martinho Garcez Neto, expõe que, estabelecido o nexo causal entre o fato danoso e a infração da norma regulamentar, nada mais resta a investigar: a culpa – que é *in re ipsa* – está caracterizada, sem que se torne necessário demonstrar que houve imprudência ou imperícia. O mencionado autor acrescenta que a culpa contra a legalidade ocorre quando:

*a simples infração da norma regulamentar é fator determinante da responsabilidade, isto é, desde que entre a sua transgressão e o evento danoso se estabelece indispensável nexo causal, pois, nesta hipótese, o ofensor que executa um ato proibido, ou não cumpre com que determina a lei ou o regulamento, incorre, só por este fato, em culpa, sem que seja mister ulteriores investigações (destacou-se)*

12. A par dos argumentos expostos, verifica-se a presença dos três elementos exigidos para responsabilização do recorrente, quais sejam: irregularidades na prestação de contas dos recursos do SUS, a culpa contra legalidade e o dano decorrente da não comprovação da aplicação dos recursos. Desse modo, não merecem prosperar as alegações do recorrente.

### III.2 – Da insubsistência da multa aplicada

#### III.2.1 – Razões recursais

13. O recorrente sustenta, com base no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, que, para aplicação de multa em processos de contas, deve haver a ocorrência de ilegalidade, bem como de dano ao erário. Afirma que, no caso em análise, não restou demonstrada a existência de dano ao erário do município, o que inviabilizaria a aplicação da multa (peça 41, p. 11).

14. No tocante à dosimetria da sanção, afirma que a multa deve ser proporcional ao prejuízo. Assim, como não restou demonstrado prejuízo ao erário municipal, não se poderia aplicar a multa. Acrescenta não haver demonstração de prejuízo ao erário, em razão da ausência de documentos (peça 41, p. 12-3).

#### III.2.2 – Análise

15. A aplicação dos recursos em materiais que não tinham relação com os serviços de saúde e o rompimento do nexo de causalidade financeiro decorrente dos pagamentos feitos diretamente aos fornecedores, em espécie e sem documentos comprobatórios dessas despesas consubstanciaram o dano ao erário, decorrente de irregularidades na aplicação dos recursos do SUS.

16. *Cumprе esclarecer que, na esfera federal, os recursos financeiros do SUS são administrados pelo Ministério da Saúde, mediante o Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos do art. 33 da Lei 8.808/1990. Nesse contexto, o recorrente respondeu perante o TCU, conforme competência estabelecida no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, visto que as despesas foram realizadas com recursos do FNS, oriundos do orçamento da União. Diante disso, é descabido o argumento sobre a impossibilidade de aplicação da multa pela suposta ausência de prejuízo ao erário municipal, uma vez que o Prefeito foi responsabilizado pela gestão irregular de recursos federais.*

17. *Sobre o tema, ressalta-se, ainda, o pacífico entendimento sobre a competência do TCU para fiscalizar os repasses de recursos federais a estados, municípios e entes privados no âmbito do SUS, seja por meio de convênios ou de repasses automático, como no caso analisado (Decisão 576/1993-Plenário e Decisão 506/1997-Plenário).*

### *III.3 – Da impossibilidade do julgamento de mérito – contas iliquidáveis*

#### *III.3.1 – Razões recursais*

18. *O recorrente sustenta prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa decorrente do longo lapso temporal existente entre a celebração do convênio ou repasse dos recursos e o chamamento do responsável pela administração para defender-se das irregularidades. Argumenta a inviabilidade de apresentar documentos diante do transcurso do prazo exigível para a guarda de documentos comprobatórios, que seria de cinco anos, haja vista a citação ter ocorrido somente em 28/3/2011, quando a data do último repasse foi em 2002 (peça 41, p. 14-15).*

19. *Apresenta alguns julgados do TCU, referentes a tomada de constas especial em convênios, nos quais as contas são consideradas iliquidáveis, com fundamento no decurso do prazo, de cinco anos, exigido pela instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, para guarda da documentação comprobatória da execução das despesas.*

#### *III.3.2 – Análise*

20. *O juízo de liquidação das contas deve ser avaliado diante da possibilidade de emissão de juízo de mérito a partir dos elementos dos autos. Assim, as contas serão consideradas iliquidáveis na hipótese de impossibilidade material de julgamento do mérito.*

21. *No caso ora examinado, foram constatadas, mediante auditoria do Denasus, irregularidades na aplicação dos recursos do FNS, repassados à Prefeitura Municipal de Tefé-AM nos exercícios de 2001 e 2002. Nesse contexto, caberia ao recorrente, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, demonstrar que os recursos foram regularmente aplicados, o que não ocorreu nos presentes autos. Esses fatos são suficientes para que o Tribunal forme juízo sobre o mérito das contas, não cabendo, por conseguinte, considerá-las iliquidáveis.*

22. *O recorrente propõe ainda a aplicação, ao caso, do prazo de cinco anos para guarda de documentos comprobatórios das despesas previsto na Instrução Normativa 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional. Sustenta, assim, o cerceamento da ampla defesa e do contraditório decorrente do lapso temporal existente entre o repasse dos recursos e a notificação para defender-se das irregularidades.*

23. *Não obstante os presentes autos versarem sobre irregularidades no repasse de recursos do FNS ao fundo municipal, e não de transferência de recursos mediante*

*celebração de convênio, analisa-se, a seguir, o argumento do recorrente, sem adentrar no mérito acerca da aplicabilidade, ao caso, da mencionada instrução normativa.*

24. *Observa-se que, segundo entendimento do TCU, se o transcurso do prazo exigido pela Instrução Normativa 01/1997, de cinco anos, para guarda da documentação do convênio impossibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do responsável, as contas serão consideradas iliquidáveis, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Contudo, o termo inicial para contagem desse prazo ocorrerá a partir da aprovação da prestação de contas ou da tomada de contas, do gestor do órgão ou da entidade concedente, e não a partir do último repasse, como propõe o recorrente.*

25. *O recorrente foi notificado pelo FNS, sobre a instauração da presente Tomada de Contas Especial, em 22/5/2006 (peça 1, p. 205 e 207), tendo sido citado pelo TCU em 10/2/2011 (peças 8 e 10). Desse modo, mesmo que fosse admissível a aplicação da mencionada instrução normativa ao processo em análise, observa-se que não houve o transcurso de cinco anos entre a tomada de contas e a citação pelo Tribunal.*

26. *Assim, considerando ainda a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme mencionado no item 10 da proposta de deliberação do Acórdão 9.419/2012-TCU-2ª Câmara (peça 28, p. 2), não há como acatar os argumentos apresentados.*

27. *Diante disso, deve ser conhecido o presente recurso para, no mérito, ser-lhe negado provimento, mantendo-se inalterados os termos do decisum recorrido.*

#### IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*I - conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa (CPF 028.107.602-25) contra o Acórdão 9.419/2012-TCU-2ª Câmara, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285, caput, do RI/TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;*

*II - dar conhecimento à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, às entidades/órgãos interessados e ao recorrente da deliberação que vier a ser proferida.*

4. Em sua manifestação de peça 50, o titular da 2ª Diretoria da Serur, embora concorde, no essencial, com a proposta de encaminhamento consignada na instrução, entende que a devolução dos recursos do Sistema Único de Saúde repassados ao Município de Tefé/AM, na modalidade fundo a fundo, deve se dar à conta do próprio fundo de saúde do município.

5. Segundo o diretor, esse entendimento encontra amparo nas disposições da Lei Complementar 141/2012, que prevê, no caso de malversação dos recursos, a devolução aos cofres do fundo beneficiário, em que pese este Tribunal já ter se manifestado no sentido de que a utilização dos recursos do SUS é regida pelas normas que vigoravam a época dos fatos.

6. A proposta do diretor contou com a anuência do titular da Serur e da representante do Ministério Público.

É o relatório.