

VOTO

Como visto, trata-se de tomada de contas especial resultante da conversão de representação (TC 016.114/2006-1), em atendimento à determinação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 1.406/2007 - Plenário (peça 1, p. 14).

2. Foram constatados os seguintes indícios de irregularidades na aplicação de recursos federais do Fundo Nacional de Saúde – FNS, repassados por meio de transferência "fundo a fundo" para o Município de Sousa/PB no exercício de 2005:

– “utilização de recursos destinados à Assistência Médica de Média e Alta Complexidade para o pagamento de suposta obra de construção de posto de saúde”, em desacordo com o disposto no art. 2º da Portaria 2425/GM/2012 do Ministério da Saúde;

– “ausência de documentação e comprovantes que permitam estabelecer o devido nexo de causalidade entre a efetiva construção do posto de saúde no bairro de Sorrilândia II e a participação da Construtora Rio Negro Ltda. na realização da respectiva obra ou mesmo com os recursos do Fundo Nacional de Saúde.”

3. O débito monta R\$ 76.673,00, o qual corresponde a cheques sacados da conta específica das transferências do FNS ao Município de Souza/PB sem que tenha sido comprovada a regular aplicação desses valores (cheques 003958, 851482 e 851519).

4. Por essas duas ocorrências, foram instados a se beneficiar os Srs. Salomão Benevides Gadelha (ex-Prefeito do Município de Souza/PB), Aline Pires Benevides Gadelha (ex-Secretária Municipal de Saúde) – ambos falecidos e citados na pessoa da inventariante de seus espólios – e Bertrand Pires Gadelha (ex-Secretário Municipal de Obras). A Construtora Rio Negro Ltda. foi unicamente instada a se manifestar acerca da segunda ocorrência.

5. Somente o Sr. Bertrand Pires Gadelha apresentou alegações de defesa. Os demais responsáveis optaram por permanecer silentes.

II

6. O Ministério Público junto ao TCU levanta questão preliminar acerca da incompetência desta Corte de Contas para apreciar a matéria. Os fundamentos de tal assertiva são as incertezas acerca da origem dos recursos em questão.

7. Argumenta o órgão ministerial que a conta bancária em que foram movimentados os recursos em tela recebeu depósitos de origem desconhecida em data compatível com os saques impugnados. Assim, diante da possibilidade de que esses depósitos tenham suportado os saques aqui tratados, não haveria certeza acerca da utilização de recursos federais nas ocorrências objeto desta tomada de contas especial.

8. A respeito, observo que, consoante o disposto no art. 50 da Portaria 204/GM/2007 – a qual regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle –, cabia a manutenção dos recursos transferidos em conta específica:

Art. 5º Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento, observados os atos normativos específicos. (grifei)

9. Ora, se os recursos do Fundo Nacional de Saúde são depositados em determinada conta específica, há a presunção de que os valores sacados dessa conta refiram-se a esses recursos federais. Assim, caso os responsáveis sustentem tese contrária, é deles o ônus de afastar essa presunção.

10. No caso em tela, como a conta específica foi utilizada para transações não compatíveis com suas finalidades, pois recebeu depósitos de origem desconhecida, caberia aos responsáveis não só demonstrar a origem desses depósitos como a sua destinação. Em não ocorrendo essa demonstração, entendo que deva prevalecer o entendimento de que os saques da conta específica do convênio se referem a recursos federais, atraindo a jurisdição desta Corte de Contas.

11. Adotando-se entendimento contrário, estar-se-ia possibilitando aos responsáveis beneficiarem-se da própria torpeza ao desrespeitarem os normativos pertinentes. Ou seja, o simples depósito de valores com origem não identificada em contas bancárias com destinação específica serviria para afastar não só a jurisdição desta Corte, mas de outras instâncias de controle, pois cada despesa efetuada estaria cercada de dúvidas acerca da origem dos recursos que a suportaram.

12. Posto isso, entendo que a preliminar suscitada não merece prosperar.

III

13. Quanto ao mérito, observo que consta nos autos que os recursos impugnados teriam sido destinados para a Construtora Rio Negro Ltda. de forma a ser construída unidade de saúde no Bairro Jardim Sorrilândia II (notas de empenho 0177431, 0180491 e 0180700 – peça 1 do TC 016.114/2006-1, p. 7-9).

14. Mediante fiscalização *in loco* efetuada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, foi constatado que o posto de saúde do bairro Jardim Sorrilândia II funciona em casa alugada (peça 2, p. 60, e peça 3, p. 8). Ademais, a equipe do Denasus não constatou a existência de posto de saúde nesse bairro.

15. Some-se a essas evidências as seguintes constatações acerca da Construtora Rio Negro Ltda., efetuadas no voto condutor do Acórdão 1.406/2007-Plenário:

3. Trago a matéria ao Plenário desta Corte de Contas em função do que dispõe o art. 17, § 1º, do Regimento Interno do TCU, nem tanto pela materialidade dos recursos fiscalizados, que somam a importância de R\$ 150.589,00, referente ao período de outubro/2005 a janeiro/2006, mas, essencialmente, em razão de a ocorrência registrada pela Secex/PB evidenciar o desvio de recursos públicos destinados à saúde, denotando a existência de grave irregularidade, principalmente se considerarmos que o gestor responsável pela aplicação dos recursos em questão, Sr. Salomão Benevides Gadelha, foi alvo de investigação da Polícia Federal na operação "Cartas Marcadas", deflagrada em maio de 2006, bem assim em vista de a empresa Construtora Rio Negro Ltda., que recebeu a citada quantia, ter sido apontada como "empresa de fachada" pela Polícia Federal na citada operação. (grifei)

16. Nesse contexto, não vislumbro haver nos autos elementos suficientes que permitam a conclusão pela regular aplicação dos recursos em tela.

17. Outrossim, observo não merecer prosperar a alegação dos responsáveis, efetuadas em etapas processuais anteriores e até mesmo perante o Denasus, de que não apresentaram os documentos referentes aos comprovantes de despesas porque eles foram apreendidos pela Polícia Federal. Isso porque não foi demonstrada pelos responsáveis qualquer medida junto à Polícia Federal ou ao Poder Judiciário com o intuito de serem extraídas cópias de tais documentos, consoante facultado pelo § 1º do art. 4º da Portaria 1.287/2005 do Ministério da Justiça.

IV

18. Passo à responsabilização pelas ocorrências.

19. Consoante as manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, entendo que tanto o ex-Prefeito Municipal quanto a ex-Secretária de Saúde devem responder pelos prejuízos apurados.

20. A então Secretária de Saúde, em razão do disposto no art. 9º da Lei 8.080/1990 – que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências –, a seguir transcrito:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. (grifei)

21. O então Prefeito Municipal, em razão de falhas no seu dever de controle hierárquico, de acordo com o disposto no parecer do Ministério Público junto ao TCU:

*A unidade técnica, ante as disposições do art. 9º da Lei 8.808/90 e do art. 198, I, da Constituição Federal, concordou com a necessidade de incluir a ex-secretária no polo passivo desta TCE. Isso, no entanto, não implicaria a exclusão do ex-prefeito. Embora dos textos legais e constitucionais se extraia a intelecção de que a direção do SUS é única em cada esfera de governo, cabendo esta, no âmbito dos municípios, à Secretaria de Saúde ou órgão equivalente, **o prefeito, dada sua ascendência hierárquica, teria agido, em relação aos ilícitos objeto deste processo, ao menos com culpa in eligendo e in vigilando.** (grifei)*

22. Em relação à Construtora Rio Negro Ltda., entendo haver nos autos elementos suficientes para permitir a conclusão de que recebeu os recursos e não os aplicou regularmente.

23. Com essa afirmação, observo, não se está a inverter o ônus da prova de forma a exigir que particular demonstre a regular aplicação de recursos. O que se está a afirmar é que há elementos indiciários suficientes para permitir a conclusão de que não houve a devida contraprestação por recursos repassados à construtora. É certo, por outro lado, que, caso essa assertiva não fosse verdadeira, não se vislumbra maiores dificuldades por parte da empresa em apresentar documentos pertinentes à suposta obra, o que não ocorreu ante a sua opção por permanecer revel.

24. Outrossim, observo que há indicativos nos autos de que essa firma atuava como empresa de ‘fachada’, sendo que uma forma de constatação desse ilícito pode ser exatamente a ausência de documentos comprobatórios de despesa. Assim, retirar a construtora o polo passivo desta tomada de contas especial por esse motivo – insuficiência de documentos –, também de acordo com situação tratada anteriormente, implicaria beneficiá-la da própria torpeza.

25. No que diz respeito à responsabilização do Sr. Bertrand Pires Gadelha, acompanho as seguintes ponderações do Ministério Público junto ao TCU no sentido de que não há elementos nos autos suficientes para vinculá-lo aos fatos objeto desta tomada de contas especial:

*Quanto à responsabilização do Sr. Bertrand, cuja inclusão no rol desta TCE também se deu por minha iniciativa, lembro que foi amparada na grande possibilidade de que ele fosse o signatário dos documentos das despesas. No entanto, ao contrário do que supus e da expectativa que projetei sobre as defesas que seriam apresentadas pelos responsáveis e pela empresa, não vieram aos autos documentos que confirmassem a hipótese por mim cogitada no parecer anterior. Então, **não se tem, objetivamente, provas contra o Sr. Bertrand, devendo também ele ser excluído da presente relação processual.** (grifei)*

26. Outrossim, registro que a unidade técnica propõe a responsabilização desse gestor unicamente em informações extraídas de página de notícias na internet, o que não é possível juridicamente, ante a fragilidade desse meio de prova.

V

27. Entendo pertinente, ainda, a aplicação à Construtora Rio Negro Ltda. da pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00. Já em relação aos Srs. Salomão Benevides Gadelha e Aline Pires Benevides Gadelha, ante a notícia do falecimento desses gestores, não cabe a aplicação de sanção, nos termos do art. 5º, inciso XLV da Constituição Federal.

28. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2014.

BENJAMIN ZYMLER

Relator