

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

I – Introdução

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, em razão dos achados consignados no Relatório de Auditoria 804/2003 do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único da Saúde – Denasus (peça 1, p. 6-70).

2. Após a citação do Município de Gurupi/TO e dos responsáveis pelos achados da auditoria, o feito foi apreciado por intermédio do Acórdão 3.614/2015 – TCU – 2ª Câmara (peça 154), por meio do qual o Município e os Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados ao pagamento de débitos resultantes das irregularidades constatadas. Aos mencionados gestores foram aplicadas multas.

II – Nulidade do Acórdão 3.614/2015 – TCU – 2ª Câmara

3. Em razão da constatação de equívoco na identificação dos representantes legais dos responsáveis no Acórdão 3.614/2015 – Plenário, foram apresentadas proposições dissonantes por parte da unidade instrutiva e do Ministério Público junto a este Tribunal quanto ao melhor encaminhamento da questão.

4. Enquanto a Secex/TO sugere a correção de erro material da deliberação, nos termos do Enunciado n. 145 da Súmula de Jurisprudência desta Corte e do art. 184 do Regimento Interno do TCU, o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira entende mais acertado que este colegiado declare, de ofício, a nulidade do Acórdão 3.614/2015 – Plenário e promova novo julgamento do feito, após o seu saneamento, porque a omissão do nome dos procuradores na pauta de julgamento do dia 07/07/2015 (peças 160/161) configura erro de procedimento e ostenta gravidade.

5. De início, reproduzo o contido no art. 236, § 1º, do Código de Processo Civil, empregado subsidiariamente aos processos deste Tribunal de Contas da União:

“Art. 236. No Distrito Federal e nas Capitais dos Estados e dos Territórios, consideram-se feitas as intimações pela publicação dos atos no órgão oficial.

§ 1º É indispensável, sob pena de nulidade, que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, suficientes para sua identificação.”

6. Da consulta aos documentos cadastrados no Sistema Sagas, na função “Agrupado por tipo de Documento”, tem-se que os advogados mencionados no parecer do Ministério Público foram constituídos em data anterior à publicação pauta da Sessão Ordinária de 07/07/2015, conforme se observa do quadro síntese das Procurações:

Peça	OUTORGANTES	OUTORGADOS	DATA
34	Nânio Tadeu Gonçalves Damarson Almeida Rocha Acilon Pereira de Andrade	Venância Gomes Neta Figueredo, OAB/TO 83-B	23/04/2012
56	Acilon Pereira de Andrade	Benedito dos Santos Gonçalves, OAB/TO 618 Carlos Antônio do Nascimento, OAB/TO 1.555	17/05/2012
132	Espólio de João Lisboa da Cruz	Hagton Honorato Dias, OAB/TO 1.838	25/02/2014

7. Constata-se, ainda, que o Sr. Raimundo Nonato Fraga Sousa (OAB/TO 476), embora não detenha procuração nos autos para representar o Sr. Furtunato Soares Barros perante esta Corte, subscreveu as alegações de defesa em conjunto com o defêdente (peça 147, p. 20).

8. Deste modo, a ausência de identificação dos mandatários constitui descumprimento do aludido dispositivo do Código de Processo Civil e afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual creio mais acertado à espécie tornar insubsistente, de ofício, o Acórdão 3.614/2015 – Plenário, a fim de assegurar a reinclusão do feito em pauta com a devida identificação dos patronos dos Responsáveis.

9. Adicionalmente, compete fixar prazo para que o Sr. Furtunato Soares Barros, querendo, promova a regularização de sua representação, mediante a juntada aos autos do competente instrumento do mandato (artigo 145, § 1º, do Regimento Interno/TCU).

10. Não havendo providências instrutórias a serem adotadas, cabe desde logo trazer o feito a nova apreciação, o que passo a fazer reproduzindo, a seguir, o Relatório e o Voto que ofereci na Sessão do dia 07/07/2015.

III – Relatório e Apreciação deste Relator

11. A partir da análise dos processos de pagamento efetuados pelo Município de Gurupi/TO, a equipe de auditoria do Denasus constatou a realização das seguintes despesas indevidas (peça 1, p. 24): “DESPESAS INDEVIDAS DO PERÍODO DE 1999 A 2001

QUADRO IV

RECURSOS	VALOR (R\$)
PAB FIXO EMPREGADO NA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS HOSPITALARES	228.509,83
PAB FIXO EMPREGADO EM DESPESAS ADMINISTRATIVAS DA SMS	88.956,25
MAC SIH/SUS EMPREGADO EM DESPESAS ADMINISTRATIVAS DA SMS	72.752,29
MAC SIH/SUS EMPREGADO EM DESPESAS DE PROGRAMAS A. BASICAS	48.192,76
PAB FIXO EMPREGADO EM FOLHA DE PAGAMENTO DO FUNCIONALISMO	292.862,36
MAC SIH/SUS EMPREGADO EM FL. DE PAGAMENTO DO FUNCIONALISMO	1.594.947,30
RECURSO DO PACS EMPREGADO EM OUTROS PROGRAMAS DE A. BASICAS	8.000,00
RECURSO F. BASICA EMPREGADO NA AQUISIÇÃO DE MAT. HOSPITALARES	9.159,81
RECURSO PSF EMPREGADO AQUISIÇÃO DE MATERIAIS AMBULATORIAIS	30.202,00
PAB/FB/MAC EMPREGADO EM COMPRA SIMULADA DE MATERIAIS SUPERF.	1.265.860,69
PAB FIXO EMPREGADO EM DESPESA DA SECRETARIA DE FINANÇAS	544,00
SOMA	3.639.987,29

FONTE: Processos de pagamento de despesas”

12. Com base nestes dados, a equipe de auditoria do Denasus concluiu que (peça 1, p. 26):

“- a denúncia é procedente quanto à compra de materiais superfaturados e o montante levantado é de R\$ 1.265.860,69 (um milhão duzentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e sessenta reais e sessenta e nove centavos), que já é objeto de processo judicial movido pela Procuradoria Geral do Município contra o ex-Prefeito Nânio Tadeu Gonçalves;

- o desvio de dinheiro da saúde para educação e outros setores procede, todavia, no período analisado constatamos somente o pagamento de despesas da Secretaria de Finanças com recursos do PAB no valor de R\$ 544,00 (quinhentos e quarenta e quatro reais) e as demais despesas fora do objeto do recurso, demonstradas no quadro IV, no total de R\$ 485.772,94 (quatrocentos oitenta cinco mil, setecentos setenta dois reais e noventa quatro centavos), contrariam o inciso III, item 3, da PT/GM/3925/98;

- a denúncia de desvio de recursos da saúde para pagamento da folha do funcionalismo (pessoal lotado na SMS, Hospital e outras UPS) é procedente e os valores pagos com recursos do PAB e MAC/AIH/SIA/SUS é da ordem de R\$ 1.887.809,66 (um milhão, oitocentos e oitenta sete mil, oitocentos e nove reais e sessenta seis centavos), contrariando o inciso V, item 3, PT/GM/3925/98; e

- em relação à compra de fazendas, camionetas e imóveis, verificamos que no âmbito da SMS é impossível tal verificação, sendo necessário um rastreamento junto aos Cartórios de Registros de Imóveis do município e outras cidades.”

13. Após examinar as justificativas apresentadas pelo Gestor, a equipe do Denasus considerou justificadas despesas com folhas de pagamento no montante de R\$ 643.966,71 liquidadas indevidamente nas contas dos grupos MAC/AIH e PAB, diante da demonstração que foram efetivamente suportadas por recursos do Tesouro Municipal, mediante depósitos na mesma data e no mesmo valor da quitação das folhas de pagamento. A glosa dos demais itens foi mantida, totalizando o valor de R\$ 2.996.020,58, dos quais R\$ 2.888.798,04 sob a responsabilidade da gestão do período de 1º/01/1997 a 31/12/2000, e R\$ 107.222,54 a cargo da gestão empossada em 1º/01/2001 (peça 9, pp. 209-211).

14. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 10, p. 388-398) e a autoridade ministerial manifestou haver tomado ciência desse parecer (peça 10, p. 400).

15. No âmbito do TCU, a Secex/TO promoveu a citação dos responsáveis, conforme discriminado a seguir:

Irregularidade	Item Rel. Denasus	Período	Responsável (peça da citação)	Valor (R\$)
Desvio de objeto e de finalidade	1-47	11/01/2000 a 29/03/2000	Município de Gurupi/TO (peças 98 e 122) Nânio Tadeu Gonçalves, ex-prefeito (peça 95) Acilon Pereira de Andrade, ex-diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria de Finanças (peça 94)	370.585,72
Desvio de objeto e de finalidade	48-209	10/04/2000 a 27/12/2000	Município de Gurupi/TO (peça 98) Nânio Tadeu Gonçalves (peça 95) Acilon Pereira de Andrade (peça 94) Damarson Almeida Rocha, ex-secretário municipal de Saúde (peça 93)	1.212.351,63
Compra simulada de materiais e medicamentos	210-225	24/02/1999 a 30/03/2000	Nânio Tadeu Gonçalves (peça 95) Acilon Pereira de Andrade (peça 94)	412.115,92
Compra simulada de materiais e medicamentos	226-250	06/04/2000 a 28/12/2000	Nânio Tadeu Gonçalves (peça 95) Acilon Pereira de Andrade (peça 94) Damarson Almeida Rocha (peça 93)	893.744,77
Desvio de objeto e de finalidade	251-285	02/03/2001 a 21/12/2001	Município de Gurupi/TO (peças 98 e 122) João Lisboa da Cruz, ex-Prefeito (peças 97, 128 e 137) Furtunato Soares Barros, ex-Secretário Municipal de Saúde (peças 96, 121 e 141)	107.222,54

16. A citação do Município de Gurupi/TO aperfeiçoou-se, conforme demonstram o aviso de recebimento e a certidão constantes das peças 123-124, entretanto o ente público não se manifestou.

17. Apresentaram alegações de defesa os Srs. Furtunato Soares Barros (peça 147), Nânio Tadeu Gonçalves (peças 99 e 129), Acilon Pereira de Andrade (peças 99, 103 e 130) e Damarson Almeida Rocha (peças 99, 104 e 130), as quais foram analisadas pela Secex/TO na instrução autuada na peça 149, que abaixo transcrevo com ajustes de forma:

“Alegações do Sr. Furtunato Soares Barros (pagamentos de 1999 a 2000)

Alegação

16. Alega que não se locupletou ou se apropriou de valores públicos, que teria havido tão somente desvio de finalidade, de forma que não se aplicaria o instituto da imprescritibilidade inserto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal. Amparado no inciso I do art. 23 da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), defende que passados 5 anos do final do pleito da reeleição (31/12/2008) [prescreve] o direito de exigir os ressarcimentos.

Análise

17. Esse entendimento não tem porquê prosperar, pois o ato de desviar ou qualquer outro que der causa a um dano ao patrimônio público prescinde do [locupletamento] do agente. O art. 10 da Lei 8.429/1992, que define o desvio [de recursos] como ato de improbidade administrativa, entre outras ações que causam lesão ao erário, não cogita de eventual enriquecimento de quem lhe deu causa. Semelhante regra consta do art. 8º da Lei 8.443/1992, segundo o qual a autoridade administrativa competente deverá adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano

também na hipótese de ocorrência de desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; assim, os desvios abstratamente previstos nessas normas, independentemente do resultado, acarretam a aplicação direta do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, qual seja, a imprescritibilidade da ação de reparação do dano.

18. Não por outra razão, jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 2.709/2008 – Plenário) consolida entendimento nesse sentido, posição que se fortaleceu com a decisão no Mandado de Segurança 26.210-9/DF, DOU de 10/10/2008, mediante a qual o Supremo Tribunal Federal considerou, ao apreciar matéria referente a dano discutida no Acórdão 2.967/2005 TCU-1ª Câmara, que a tomada de contas especial é um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, com aplicação da parte final do citado dispositivo constitucional.

Alegação

19. Os débitos de 2000 a dezembro de 2001 apurados pelo Denasus teriam sido objeto da ação civil pública 003253-56.2005.4.01.4300 – antigo 005.43.00.003253 –, já julgada pela Justiça Federal, o que impossibilitaria o julgamento pelo mesmo fato e sobre um valor já restituído aos cofres da União. A decisão da Apelação interposta junto ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1, já transitada em julgado, teria sido favorável a todos os réus, inclusive em relação à devolução de valores pela Prefeitura Municipal de Gurupi.

Conforme extrato anexo, foi restituído à conta designada o saldo de R\$ 107.222,54, declinado no Parecer Seaud/GO 09104 - REF. Sipar 25000.090150/2004-60 - SMS de Gurupi/TO - Análise de justificativas – Auditoria 804, item ‘c’, ficando o referido valor à disposição do órgão Gestor para administração ou indicação dos fins a que se destinam.

Embora a Portaria/MS 1.751/02 autorizasse o parcelamento do remanescente, foi determinado [o pagamento] integral do valor à conta do SUS referente aos Recursos Federais transferidos, para descaracterizar o desvio de finalidade do recurso.

Face ao exposto, nenhuma irregularidade ainda permanece, considerando que as justificativas e o Parecer que as aprovou foram efetivadas no ano de 2004, período bem anterior a protocolização da referida ação efetivada em 19/12/2005, mais de um ano depois.

Análise

20. No que concerne à ocorrência de decisão já proferida pela Justiça Federal, é pacífico que, com amparo nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, na Lei 8.443/1992 e no princípio da independência das instâncias, os processos administrativos que tramitam nesta Corte são autônomos e independentes em relação a qualquer processo judicial, resultando inaplicáveis institutos tais como litispendência, conexão, continência e **bis in idem**, sem prejuízo da repercussão de sentença absolutória penal em decorrência da inexistência dos fatos ou da negativa de autoria, o que não é o caso. Ademais, não trouxe aos autos o aludido extrato que comprovaria o depósito, elemento, sim, que traria uma repercussão concreta sobre o encaminhamento da questão.

Alegação

21. Embora titular da Secretaria de Saúde, não contribuiu para os fatos imputados, uma vez que não ordenava a realização de compras, apenas as solicitava, sem especificar a origem do recurso. As compras seriam de responsabilidade da Secretaria de Administração, a ordenação de despesa competiria ao Prefeito João Lisboa da Cruz, que autorizava os pagamentos juntamente com o Secretário de Finanças.

Análise

22. São ponderáveis os argumentos apresentados. Veja-se que não há fundamentalmente distinção entre suas alegações e aquelas apresentadas pela Sra. Zaira Angélica Rezende Miranda – Secretária de Saúde no período de 1º/1/1997 a 31/3/2000 – acatadas pelo Denasus. Transcreve-se a seguir excertos do RA 804 e do ‘Relatório Complementar – Relatório de Análise de Justificativas’ pertinentes ao tema: no primeiro, a equipe relata que o gerenciamento dos recursos do SUS é realizado irregularmente pela Secretaria de Fazenda do Município, quando deveria ser

pela Secretaria Municipal de Saúde, diante do que recomenda o cumprimento do dispositivo legal pertinente; no segundo, acata as alegações da Sra. Zaira Miranda, uma vez que esta não assinava as ordens de pagamento e cheques das contas correntes da saúde, competência atribuída ao Sr. Acilon Pereira Andrade, Secretário Municipal de Finanças.

RA 804 (peça 1, p. 22 E 26)

‘3.2. Da Apuração da Denúncia

[...]

O gerenciamento dos recursos financeiros do SUS não é descentralizado para o FMS/SMS, sendo realizado na Secretaria de Fazenda do Município, contrariando o inciso I, art. 198 da CF/88 c/c inciso III do art. 9º da Lei 8080/90.

[...]

6. RECOMENDAÇÕES

- Gerenciar os recursos do SUS através do órgão da saúde SMS/FMS, como estabelece o art. 9º da Lei 8080/90.’

Relatório de Análise de Justificativas (peça 9, p. 357/361)

‘c) em sua defesa a Gestora entre outras considerações aduz que:

[...]

- o gerenciamento dos recursos financeiros do SUS é realizado pela Secretaria de Finanças da Prefeitura, contrariando o art. 9º da Lei 8.080/90, o que realmente constatamos em nosso trabalho **in loco**;

- nunca geriu recursos do SUS ou quaisquer outros recursos, nunca emitiu nenhum cheque como também nunca ordenou quaisquer pagamentos e jamais efetuou compra, o que ficou constatado no exame da documentação relacionada na Planilha de Glosa e juntada aos autos do Processo em questão.

3. CONCLUSÃO

Isto posto, acatamos a justificativa da Gestora Sra. Zaira Angélica Rezende Miranda, conforme verificamos na documentação comprobatória da despesa impugnada e acostada aos autos do processo em análise.

No período em que [ela foi] Secretária de Saúde do Município, quem assinava as ordens de pagamento e cheques das contas correntes da saúde, era o Sr. Acilon Pereira Andrade, Secretário Municipal de Finanças, que foi nomeado para o cargo pelo Decreto nº 288/97 de 20/06/97 com exercício a partir de 01/06/97, permanecendo no cargo até a 31/12/00.

[...]

Juntamos aos autos do processo SIPAR em questão uma cópia do Decreto Municipal nº 288/97, que nomeia o Sr. Acilon Pereira Andrade como Diretor do Departamento da Secretaria de Finanças a partir de 01/01/97.’

23. De fato, verifica-se que, em quaisquer dos documentos que evidenciarão sua responsabilidade (peças 6, p. 44 a peça 8, p. 1-13), não consta sua assinatura em ordens de pagamento ou emissão de cheques, atos realizados pelo então prefeito, o Sr. João Lisboa da Cruz (falecido), que, ao invés de descentralizar tais atribuições, manteve para si competências de gestão, em especial como ordenador de despesas e de desembolsos, que caberiam ao secretário de saúde, nos termos do que estabelece o inciso III do art. 9º da Lei 8.080/1990. Destarte, em razão deste aspecto, cumpre que se acate as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Furtunato Soares Barros.

Alegações dos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves, Damarson Almeida Rocha e Acilon Pereira de Andrade (pagamentos em 2001)

(...)

25. Em vista da identidade do objeto com o desta tomada de contas, preocupam-se os citados sobretudo em descaracterizar suas ações como espécies de atos de improbidade, haja vista os resultados da aludida Ação de Improbidade Administrativa (2005.43.00.003253-6), a qual, embora julgada em primeiro grau parcialmente procedente, condenando os Srs. Nânio Tadeu

Gonçalves e Damarson Almeida Rocha nas sanções do inciso II do art. 12 da Lei 8.429/92 – pena aplicada quando há subsunção ao art. 10 da mesma lei, ou seja, o ato causa prejuízo ao Erário (peças 130, p. 9-10) –, deixou de prosperar após interposição de Apelação junto ao TRF1. Assim, os citados fundamentaram suas alegações no encaminhamento de mérito do Relator (peças 130, p. 18-24), a seguir parcialmente transcrito, juntamente com excertos de suas próprias considerações (peças 130, p. 3-7).

Exame de Mérito Judicial

‘A [referida] ação de improbidade administrativa foi ajuizada pelo Ministério Público Federal contra João Lisboa da Cruz, Nânio Tadeu Gonçalves, Furtunato Soares Barros e Damarson Almeida Rocha pela malversação de recursos públicos federais originários de convênios firmados pelo Município de Gurupi/TO e o Ministério da Saúde entre os anos de 2000 e 2001, requerendo a condenação dos requeridos, por ato de improbidade administrativa, nas sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92.

[...]

Sustenta o apelante, em síntese, que a sentença recorrida deixou de apreciar o conjunto probatório dos autos que contradizem a opinião do Ministério Público Federal, os pareceres da Auditoria do Ministério da Saúde e os depoimentos testemunhais dos servidores que efetivaram a auditoria, requerendo a improcedência do pedido inicial.

Diz, ainda, não haver nos autos prova de pagamento ilegal e indevido de salários aos profissionais da saúde pública municipal, de compra simulada de quaisquer medicamentos, bens ou serviços para a Secretaria Municipal de Saúde, bem assim não haver prova de qualquer enriquecimento ilícito, prejuízo ao Município, ao Estado ou à União, que importe em violação aos princípios da administração pública.

Tem razão o apelante em seu inconformismo.

[...]

No caso, a sentença recorrida considerou que o apelante praticou ato de improbidade administrativa por haver, na gestão do Município de Gurupi/TO, no ano de 2000, se utilizado de verbas do SUS para pagamento de pessoal da saúde do município, bem como porque fez compras de material hospitalar, devidamente licitada, mas [em relação à qual] não houve registro da entrada dos bens adquiridos no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde.

Da utilização de verbas do SUS para pagamento de pessoal da saúde do município.

De fato, no caso em exame, ficou devidamente comprovado pelo autor da ação, com provas substanciais carreadas aos autos, devidamente declinadas na fundamentação da sentença, de que não se verifica qualquer ilegalidade, que o ora apelante se utilizou para pagamento de despesas estranhas ao Sistema Único de Saúde. Esse fato é inconteste nos autos.

Ressalto que a defesa prévia acostada pelo requerido com os documentos que a acompanham (fls. 1485/1799) não se prestam a comprovar a aprovação de contas de verba pública federal. Na verdade, a decisão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, juntada por cópia pelo apelante (fls. 1717/1731), trata de recomendação ao Poder Legislativo Municipal pela aprovação das contas do apelante, no ano exercício de 2000, que não tem relação com as verbas públicas federais do SUS, ou seja, diz respeito apenas às verbas próprias do município.

Por outro lado, observo que, na espécie, a utilização dos recursos foi feita em atendimento a uma necessidade do município, qual seja, pagamento de despesa de pessoal da saúde e de outras despesas afetas ao próprio município. Não houve comprovação de malversação dos recursos públicos ou enriquecimento ilícito por parte do ex-gestor. Também não se vislumbra, nesse ponto, a ocorrência de prejuízo ao erário, porque os recursos foram utilizados em pagamento de despesa de responsabilidade do município, principal e único beneficiado com o desvio de finalidade das verbas, não se mostrando razoável a

condenação reconhecida na sentença quanto à restituição da respectiva despesa feita, na gestão do ex-gestor público, que teve como único beneficiário o município.

Com efeito, houve de fato violação ao princípio da legalidade, porque o requerido deixou de observar as normas de regência na aplicação dos recursos federais, uma vez que, na condição de gestor do município, à época dos fatos, utilizou-se de verbas do SUS para o pagamento de pessoal e de outras despesas do Município.

Todavia, embora reprovável a conduta do ex-gestor, porque violou o princípio da legalidade, não basta, para a configuração do ato de improbidade, que o agente público tenha agido apenas em desconformidade com a lei.

Segundo consta do Relatório de Auditoria, não existia, à época dos fatos, sequer conta específica do Fundo Municipal de Saúde para que o ex-gestor pudesse gerenciar os recursos do SUS através do órgão da saúde. [De acordo com] o relatório, o gerenciamento dos recursos financeiros do SUS não era descentralizado para o FMS/SMS, sendo realizado na Secretaria de Fazenda do Município (cf. fls. 45 e 47), o que demonstra a falta de organização das contas do Município e a inabilidade do ex-gestor na administração da comuna.

É certo que o ato de improbidade administrativa não pode ser entendido como mera atuação do agente público em desconformidade com a lei. Não foi essa a intenção do legislador ordinário na produção da Lei n. 8.429/92, em observância ao art. 37, § 40, da Constituição Federal, mas sim a de impor a todos os agentes públicos o dever de, no exercício de suas funções, pautarem as suas condutas pelos princípios que regem a Administração Pública, sob pena de sofrerem sanções pela sua inobservância.

Importante ressaltar que a Lei 8.429/92 visa punir atos de corrupção e desonestidade. É a moralidade administrativa que está sendo defendida.

A improbidade administrativa, no ato contra a legalidade, deve ter relação com a falta de boa-fé, com desonestidade. É que a Lei 8.429/92, além de coibir o dano material advindo da prática de ato desonestos, busca também punir a lesividade à moral pública.

No entanto, imprescindível, para a caracterização do ato de improbidade, a atuação do administrador que destoe nítida e manifestamente das pautas morais básicas, transgredindo, assim, os deveres de retidão e de lealdade ao interesse público, o que não restou comprovado nos autos.

Assim, não se podem confundir meras irregularidades administrativas com as graves faltas funcionais de improbidade, sujeitas às sanções da Lei n. 8.429/92. Todo ato ímprobo é um ato ilícito, irregular, mas nem todo ilícito ou irregularidade constitui ato de improbidade.

Não há prova de desonestidade por parte dos requeridos e sim desrespeito à formalidade.

Ademais, no caso em exame, não se infere dos fatos tenham os réus agido com dolo ou má-fé, ou mesmo culpa, condição indispensável, na hipótese, para a condenação por ato de improbidade administrativa.

[...]

A jurisprudência desta Casa vem considerando a má-fé do agente como elemento subjetivo essencial à caracterização do ato de improbidade.

Da compra de material hospitalar, devidamente licitada, mas que não houve registro da entrada dos bens adquiridos no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde.

[...]

Quanto à matéria, embora a Auditoria do Ministério da Saúde tenha concluído, conforme se colhe da transcrição retro, que era procedente a denúncia quanto à compra de materiais superfaturados, que fora devidamente licitada, essa assertiva foi desconstituída com a afirmativa da testemunha Francisco Heliodoro Filho (um dos auditores que participou da auditoria), ao afirmar *‘que, na verdade, há impropriedade na menção feita a superfaturamento, pois se trata de medicamentos e material hospitalar não entregue pelo*

fornecedor; que não houve comprovação documental do recebimento de medicamentos e material hospitalar, nem no almoxarifado onde o material deveria estar' (fl. 2044).

Por outro lado, a afirmativa constante da auditoria de que o material hospitalar devidamente licitado, foi empenhado, mas não há registro de recebimento, não está alicerçada em elementos de prova que a sustentem, considerando que da auditoria não consta oitiva de qualquer membro ou servidor dos setores responsáveis pela compra e recebimento do material.

De igual modo, no curso da instrução do presente feito, não foi ouvido qualquer dos membros da comissão de licitação responsável pelo processo licitatório e pela compra do material, bem como do responsável pelo almoxarifado, o que seria imprescindível para identificação da empresa vencedora do certame, bem como sobre a destinação do material licitado ou esclarecimento sobre os fatos, até mesmo porque a auditoria na Secretaria Municipal de Saúde de Gurupi/TO ocorreu no período de 16 a 27 de março de 2003 (cf. fls. 43), ou seja, quase três anos após a compra do material regularmente licitado, período em que, embora não se possa afirmar com certeza, poderia muito bem já ter sido utilizado pelos setores competentes.

Assim, a prova nesse sentido não está alicerçada em elementos seguros [para] se afirmar com certeza quanto à ocorrência dos fatos na forma em que posto na inicial, de forma a dar suporte à condenação no presente feito por dano ao erário.

Diante do exposto, dou provimento à apelação do réu Nânio Tadeu Gonçalves para, reformando a sentença, julgar improcedente o pedido inicial, decisão essa que estendo aos demais réus, Damarson Almeida Rocha e Furtunato Soares Barros, por força do artigo 46, II do CPC, bem assim do artigo 580 do CPP que, por analogia, considero cabível no caso.'

Alegações dos citados

Quanto à utilização de verbas do SUS para pagamento de pessoal da saúde do município e a aquisição de material hospitalar sem registro da entrada no almoxarifado da Secretaria Municipal da Saúde, referentes à gestão de 2000, a apelação foi provida por unanimidade destacando-se do Voto do Desembargador Federal Olindo Menezes: **'que a utilização dos recursos foi feita em atendimento a uma necessidade do município, qual seja, pagamento de despesa de pessoal da saúde e de outras despesas afetas ao próprio município. Não houve comprovação de malversação dos recursos públicos ou enriquecimento ilícito por parte do ex-gestor. Também não foi vislumbrada a ocorrência de prejuízo ao erário, porque os recursos foram utilizados em pagamento de despesas de responsabilidade do município, principal e único beneficiado com o desvio de finalidade das verbas, não se mostrando razoável a condenação reconhecida na sentença quanto à restituição da respectiva despesa feita, na gestão do ex-gestor público, que teve como único beneficiado o município'**.

O autor da ação não conseguiu provar a existência de violação ao princípio da legalidade, em vista da não observância pelo gestor municipal das normas de aplicação dos recursos federais. Restou provado apenas que foram utilizadas as verbas do SUS para pagamento de pessoal e de outras despesas do Município, e não desonestidade e falta de boa-fé.

[...]

Não consta do inquérito ou do processo judicial prova que aproximasse a conduta do então gestor à falta de boa-fé e desonestidade, capazes de caracterizar a improbidade administrativa decorrente de dano ao erário, afastada por completo a aplicabilidade das sanções da Lei 8.429/92.

A jurisprudência do STJ consolidou a tese de que é indispensável a existência de dolo nas condutas descritas nos artigos 9º, 11 e 12, e ao menos de culpa nas hipóteses do artigo 10, nas quais o dano ao erário precisa ser comprovado. De acordo com o ministro Castro Meira, a conduta culposa ocorre quando o agente não pretende atingir o resultado danoso, mas atua com negligência, imprudência ou imperícia (REsp 1.127.143).

[...]

Conforme razões de decidir insertas na Ementa e Acórdão acostados, na ação manejada pelo Ministério Público Federal restou devidamente comprovado, com provas substanciosas, a ausência de qualquer ilegalidade com a administração de recursos do SUS. Uma vez que o julgamento final é atribuição exclusiva do Poder Judiciário, roga-se a aprovação das contas referentes aos recursos do SUS repassados ao Município de Gurupi na administração dos requeridos.

Análise

26. Preliminarmente, importa consignar que estes autos não têm por objeto examinar atos de improbidade administrativa, questão decidida pelo Poder Judiciário. Entretanto, uma vez que elementos desses autos judiciais foram trazidos como argumentos de defesa, resta-nos apreciá-los nos aspectos que interessam à apuração de responsabilidades por danos causados ao erário.

27. Na esfera pública, e particularmente no direito administrativo, não é algo menor a atuação de um agente público que descumpra a lei, haja vista que para a ‘Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo àquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir **secundum legem**’, conforme ensinou Hely Lopes Meireles.

28. Assim, a lei e os normativos correlatos direcionam a ação do administrador público, eis o núcleo do princípio da legalidade. Portanto, atos irregulares não são irrelevantes, mesmo que a importem em direcionar recursos públicos para outras necessidades municipais, e mesmo que não tenham provocado enriquecimento do agente ou de terceiro.

29. Também não é razoável a tese de que não houve prejuízo ao erário tão somente ‘porque os recursos foram utilizados em pagamento de despesa de responsabilidade do município, principal e único beneficiado com o desvio de finalidade das verbas’. Afinal o ato de desviar é o bastante para caracterizar a infração, independentemente da pessoa a quem se destina ou do resultado alcançado, conforme explanado no item 17 desta instrução.

30. O próprio Juiz-Relator se contrapôs ao argumento dos indiciados de que já havia decisão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins sobre as Contas de 2000, justificando que [tais contas] ‘não têm relação com as verbas públicas federais do SUS, ou seja, dizem respeito apenas às verbas próprias do município’. Raciocínio contrário acabaria por aceitar [desvios realizados por qualquer conveniente dotado de personalidade jurídica de direito público e levaria ao errôneo entendimento de que erário é um consolidado de todos os tesouros públicos].

31. A União e os municípios, embora pessoas jurídicas de direito público interno, são pessoas distintas e possuem patrimônios, ativos e disponibilidades também distintos para exercer sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. E caso se concorde que ‘os fins justificam os meios’ os recursos seriam, na essência, municipais, e a este Tribunal nem mesmo competiria julgar tais contas, que caberia a um dos demais Tribunais de Contas.

32. Definitivamente, não é este o caso: os recursos do FNS/MS incorporados ao fundo municipal por meio das conhecidas transferências ‘fundo a fundo’ são recursos federais, conforme Decisão TCU 506/1997 – Plenário; de acordo com a Decisão TCU 449/1998 – Plenário, tais transferências têm natureza de convênio. Enquanto não impere entendimento contrário – embora [haja argumentos razoáveis que atribuem ao município a propriedade sobre tais recursos] –, está-se, por essas vias, utilizando irregularmente recursos federais, com conseqüente prejuízo ao erário federal.

33. Quanto ao argumento de que o achado do Denasus, relativo à ausência de registro do recebimento do material hospitalar, não está acompanhado de evidências suficientes, impende lembrar o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, segundo o qual ‘quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’. Ou seja, no âmbito desta apuração comanda o instituto da ‘inversão do ônus da prova’, cabendo aos gestores trazer aos autos evidências de que tais materiais foram, de fato, recebidos.

34. Não obstante, conforme já abordado nos itens 22 e 23 desta instrução, concordamos com a exclusão da responsabilidade do Sr. Damarson Almeida Rocha, Secretário de Saúde, pois não tinha competência para gerenciar os recursos mediante conta específica de responsabilidade da sua pasta, contrariando o art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990. Essa atribuição foi de fato exercida diretamente pelo Prefeito e pelo Diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria Municipal de Finanças, respectivamente, os Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade (peça 9, p. 387), conforme se verifica ao inspecionar as cópias das ordens de pagamento e os cheques emitidos (peças 1 a 6, p. 42).

35. Por meio do Acórdão 7.876/2012 – TCU – Segunda Câmara, decidiu-se que, no caso de irregularidades em que os recursos são aplicados em favor da municipalidade, o ressarcimento pelo dano pode ser imputado exclusivamente ao município. Dessa forma, de sorte a assegurar tratamento isonômico aos responsabilizados nestes autos, resta afastar a responsabilidade dos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade, gestores citados em solidariedade com o município. Porém, devido à ofensa ao princípio da legalidade, cabe aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, cujo efeito secundário é o de evitar a prática contumaz de infrações da espécie. Mantém-se, com efeito, a responsabilidade destes mesmos senhores pelos débitos derivados das infrações consistentes em ordenar aquisições simuladas, uma vez que não aproveitaram ao município, [conforme exposto nas peças 73 a 75].

CONCLUSÃO

36. Em vista da revelia do Município de Gurupi/TO e considerando que os elementos abordados nos itens 14 a 35 do Exame Técnico não excluem sua responsabilidade, suas contas devem ser julgadas irregulares, consoante decisão tomada no Acórdão 1.321/2014 – 1ª Câmara.

37. Com base nos itens 22, 23 e 35 desta instrução devem ser acolhidas em parte as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Furtunato Soares Barros e Damarson Almeida Rocha, considerá-las suficientes para [elidir sua responsabilidade], e assim julgar regulares com ressalvas suas contas, dando-lhes quitação.

38. Em razão dos argumentos e análises constantes dos itens 24 a 35 desta instrução, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade no que respeita às aquisições simuladas, uma vez que não lograram justificar as irregularidades que resultaram em danos ao erário federal. No tocante à aferição da boa-fé dos agentes, determinada pelo art. 202, § 2º, do RI/TCU, verifica-se que as condutas dos citados, ‘à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente’, não se compatibilizam com o ‘cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento’, não autorizando que se conclua pela boa-fé objetiva; razões pelas quais desde logo devem ter suas contas julgadas irregulares e serem condenados solidariamente em débito, sem prejuízo da aplicação de multa, tudo conforme prevê a legislação.

39. No que respeita às infrações perpetradas pelos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade que resultaram em desvio de objeto/finalidade, resta elidir as irregularidades a eles atribuídas, tendo em conta o teor do Acórdão 7876/2012 – TCU – Segunda Câmara.

40. Enfim, quanto ao espólio do Sr. João Lisboa da Cruz, esta Unidade Técnica compreendeu que ‘não há que se perquirir da análise da sua conduta frente à aplicação dos recursos com desvio de objeto/finalidade’ (peça 75, item 29), de forma que cabe excluí-lo de qualquer responsabilidade.

41. Ante o exposto, o derradeiro rol de responsáveis deve corresponder ao informado no quadro seguinte.

Irregularidade	Item	Responsável	Valor (R\$)
Desvios de objeto/finalidade	1-47	Município de Gurupi/TO	370.585,72
Desvios de objeto/finalidade	48-209	Município de Gurupi/TO	1.212.351,63
Compra simulada de materiais e medicamentos	210-225	Nânio Tadeu Gonçalves Acilon Pereira de Andrade	412.115,92
Compra simulada de materiais e	226-250	Nânio Tadeu Gonçalves	893.744,77

medicamentos		Acilon Pereira de Andrade	
Irregularidade	Item	Responsável	Valor (R\$)
Desvios de objeto/finalidade	251-285	Município de Gurupi/TO	107.222,54

18. Diante do exposto, a proposta a cargo da Secex/TO contempla as seguintes medidas:
- “a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade;
- b) acolher parcialmente as alegações de defesa dos Srs. Furtunato Soares Barros e Damarson Almeida Rocha;
- c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas especiais dos Srs. Furtunato Soares Barros e Damarson Almeida Rocha, expedindo-lhes quitação;
- d) excluir o Espólio do Sr. João Lisboa da Cruz do rol de responsáveis pelo débito apurado nesta tomada de contas especial;
- e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves, ex-Prefeito do município de Gurupi/TO, e Acilon Pereira de Andrade, ex-Diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria Municipal de Finanças do município de Gurupi/TO, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Dívida 1: Itens 210 a 225

Valor Histórico	Data de ocorrência
22.072,00	24/2/1999
5.305,00	23/4/1999
54.191,59	23/4/1999
7.799,40	23/4/1999
11.270,20	11/6/1999
44.500,00	11/6/1999
12.847,17	22/9/1999
7.169,38	20/10/1999
54.972,19	18/11/1999
7.128,77	16/12/1999
5.699,86	16/12/1999
56.002,67	19/1/2000
36.006,82	23/2/2000
5.288,35	21/3/2000
51.660,52	21/3/2000
30.202,00	30/3/2000

Valor atualizado até 18/11/2014: R\$ 1.040.263,58

Dívida 2: Itens 226 a 250

Valor histórico	Data de ocorrência
4.156,25	6/4/2000
44.750,32	18/4/2000
29,50	17/5/2000

78.531,67	17/5/2000
79.898,88	15/6/2000
79.972,96	12/7/2000
10.800,00	20/7/2000
69.120,17	17/8/2000
23.538,56	23/8/2000
56.000,00	31/8/2000
46.383,35	21/9/2000
39.962,52	3/10/2000
40.000,00	11/10/2000
35.965,11	25/10/2000
61.021,85	25/10/2000
25.548,09	16/11/2000
36.958,61	16/11/2000
28.757,39	23/11/2000
39.263,20	23/11/2000
5.477,56	27/12/2000
21.243,68	27/12/2000
49.262,71	27/12/2000
2.097,74	21/12/2000
2.905,82	21/12/2000
12.098,83	28/12/2000

Valor atualizado até 18/11/2014: R\$ 2.146.976,99

f) aplicar aos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade, individualmente, em razão das compras simuladas de materiais, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o 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 dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) aplicar aos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade, individualmente, em razão da realização de despesas com desvio de objeto/finalidade, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor;

h) julgar irregulares as contas do município de Gurupi/TO, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, atualizada monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas abaixo indicadas até o do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Dívida 1: Itens 1 a 47

Valor histórico	Data de ocorrência
79.259,65	11/1/2000
2.032,09	18/1/2000
1.382,00	18/1/2000
1.700,60	18/1/2000
1.733,97	18/1/2000

1.378,44	18/1/2000
458,25	19/1/2000
4.308,00	19/1/2000
1.852,50	19/1/2000
4.282,00	27/1/2000
2.495,50	27/1/2000
26,60	2/2/2000
28.603,66	16/2/2000
86.060,61	10/2/2000
1.141,18	9/3/2000
1.641,49	9/3/2000
1.774,65	9/3/2000
1.104,19	9/3/2000
210,00	9/3/2000
1.080,00	9/3/2000
258,00	16/3/2000
480,40	16/3/2000
689,00	16/3/2000
388,00	16/3/2000
640,00	16/3/2000
128,00	16/3/2000
302,00	16/3/2000
96.618,77	17/3/2000
3.885,00	21/3/2000
650,00	21/3/2000
1.105,50	21/3/2000
20,00	21/3/2000
92,00	21/3/2000
22,00	21/3/2000
16,00	21/3/2000
563,25	22/3/2000
89,45	22/3/2000
10,00	23/3/2000
18,00	23/3/2000
100,10	23/3/2000
44,00	23/3/2000
70,00	23/3/2000
5.010,53	28/3/2000
4.127,16	28/3/2000
1.974,30	28/3/2000
23.089,12	30/3/2000
7.669,76	29/3/2000

Valor atualizado até 18/11/2014: R\$ 890.554,54

Dívida 2: Itens 48 a 209

Valor histórico	Data de ocorrência
82.700,00	10/4/2000
29.365,78	10/4/2000
1.465,49	11/4/2000
9.235,90	18/4/2000
114,83	18/4/2000
810,00	19/4/2000
398,00	19/4/2000
4.900,00	18/4/2000
360,00	18/4/2000
420,00	18/4/2000
2.260,00	18/4/2000
8.000,00	3/5/2000
1.020,90	4/5/2000
1.215,44	4/5/2000
189,00	4/5/2000
1.670,20	11/5/2000
837,02	11/5/2000
202,10	11/5/2000
24.212,88	12/5/2000
93.345,47	12/5/2000
837,20	17/5/2000
832,27	17/5/2000
1.826,36	17/5/2000
1.678,22	17/5/2000
1.879,73	17/5/2000
1.000,07	17/5/2000
290,00	17/5/2000
572,40	24/5/2000
314,00	24/5/2000
92,87	24/5/2000
59,00	1º/6/2000
449,98	1º/6/2000
30.639,11	9/6/2000
16.396,87	9/6/2000
76.804,58	9/6/2000
10.000,00	29/6/2000
952,80	29/6/2000
1.681,13	29/6/2000
1.724,04	5/7/2000
2.564,27	5/7/2000
835,60	5/7/2000
18.131,45	10/7/2000
1.400,00	11/7/2000

109.396,96	11/7/2000
420,00	12/7/2000
239,00	12/7/2000
125,00	12/07/2000
7.928,00	20/7/2000
240,00	20/7/2000
301,62	20/7/2000
32,72	20/7/2000
144,00	20/7/2000
180,00	20/7/2000
141,60	20/7/2000
180,00	20/7/2000
2.005,50	20/7/2000
514,96	20/7/2000
349,90	20/7/2000
356,76	20/7/2000
328,66	20/7/2000
487,30	20/7/2000
2.963,60	20/7/2000
3.038,70	20/7/2000
2.457,70	20/7/2000
311,50	20/7/2000
354,00	20/7/2000
8,00	20/7/2000
300,00	20/7/2000
770,00	20/7/2000
1.810,00	20/7/2000
3.386,70	20/7/2000
3.546,40	20/7/2000
5.584,60	21/7/2000
400,00	3/8/2000
7.340,21	8/8/2000
75.964,67	8/8/2000
29.358,00	8/8/2000
16.187,53	8/8/2000
150,00	8/8/2000
112,89	17/8/2000
35,04	17/8/2000
29,90	17/8/2000
120,00	24/8/2000
1.200,00	17/8/2000
7.952,00	17/8/2000
7.879,00	17/8/2000
1.759,95	17/8/2000
1.500,00	23/8/2000

17.997,00	6/9/2000
117,00	14/9/2000
600,00	14/9/2000
270,00	21/9/2000
59,47	20/9/2000
75,00	20/9/2000
463,00	20/9/2000
22.338,20	20/9/2000
300,00	20/9/2000
75,00	20/9/2000
60,00	20/9/2000
330,10	20/9/2000
79.027,22	10/10/2000
6.155,25	3/10/2000
515,10	18/10/2000
663,08	18/10/2000
376,16	18/10/2000
427,84	18/10/2000
20.019,55	10/10/2000
906,90	18/10/2000
37,57	19/10/2000
14,56	19/10/2000
166,75	19/10/2000
102,45	19/10/2000
552,93	19/10/2000
460,38	19/10/2000
364,87	19/10/2000
298,78	19/10/2000
276,75	19/10/2000
139,52	19/10/2000
109,11	19/10/2000
1.400,00	19/10/2000
1.320,00	19/10/2000
3.383,10	19/10/2000
981,10	25/10/2000
76,00	25/10/2000
130,10	25/10/2000
306,00	25/10/2000
906,50	25/10/2000
209,00	25/10/2000
6.380,34	25/10/2000
7.549,52	25/10/2000
37.966,44	1º/1/2000
78.159,15	8/11/2000
547,74	10/11/2000

1.272,39	10/11/2000
100,50	16/11/2000
320,00	16/11/2000
340,00	16/11/2000
150,00	16/11/2000
107,50	16/11/2000
593,64	16/11/2000
3.401,00	16/11/2000
2.400,00	16/11/2000
3.845,00	16/11/2000
614,48	17/11/2000
448,00	20/11/2000
1.497,31	17/11/2000
2.165,00	23/11/2000
544,00	23/11/2000
1.491,89	23/11/2000
378,00	23/11/2000
261,00	23/11/2000
2.628,20	23/11/2000
2.247,52	23/11/2000
23.553,47	06/12/2000
30.237,92	06/12/2000
54.649,39	11/12/2000
71,73	13/12/2000
1.159,00	21/12/2000
300,00	22/12/2000
16.056,85	27/12/2000
24.327,43	27/12/2000
12.998,55	27/12/2000

Valor atualizado até 18/11/2014: R\$ 2.912.076,01

Dívida 3 (Débitos): Itens 251 a 285

Valor histórico	Data de ocorrência
500,00	2/3/2001
166,00	19/4/2001
125,00	19/4/2001
9.600,00	19/4/2001
780,52	19/4/2001
4.000,00	8/8/2001
4.620,00	16/8/2001
5.847,00	16/8/2001
1.200,00	27/8/2001
7.610,00	8/10/2001
2.007,19	8/10/2001
2.900,00	8/10/2001
7.960,00	8/10/2001

500,00	18/10/2001
345,00	18/10/2001
1.352,05	18/10/2001
838,00	5/11/2001
7.086,10	5/11/2001
120,00	9/11/2001
270,00	9/11/2001
7.463,02	9/11/2001
3.780,00	9/11/2001
245,00	9/11/2001
2.086,00	9/11/2001
7.803,77	20/11/2001
1.232,00	20/11/2001
250,00	20/11/2001
1.032,00	20/11/2001
3.344,80	26/11/2001
427,00	26/11/2001
19.200,00	7/12/2001
10,00	7/12/2001
222,09	18/12/2001
2.000,00	21/12/2001
300,00	21/12/2001

Dívida 3 (Créditos): Itens 251 a 285

Valor histórico	Data de ocorrência
30/5/2008	10.692,79
30/5/2008	10.692,79
30/5/2008	10.483,13
7/3/2008	10.246,87
7/3/2008	10.246,87
7/3/2008	10.246,87
7/3/2008	10.246,87
7/3/2008	10.246,87
5/10/2007	9.565,98
30/8/2007	9.429,02
30/8/2007	9.244,14
21/6/2007	9.016,06

Valor atualizado até 18/11/2014: R\$ 66.209,72

i) 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;

j) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

19. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, acolheu a proposta de encaminhamento acima descrita, exceto no que diz respeito à exclusão

da responsabilidade dos gestores que aplicaram recursos com desvio de finalidade, pelos fundamentos consignados no parecer autuado na peça 152:

“O Ministério Público de Contas anui ao exame da unidade técnica de que as defesas apresentadas não conseguiram elidir as irregularidades apuradas pela equipe de auditoria do Denasus.

De acordo com o entendimento jurisprudencial desta Corte, esses relatórios de auditoria/inspeção contam com presunção de veracidade e legitimidade, os quais só podem ser descaracterizados mediante a apresentação de prova robusta em contrário (v.g., Acórdãos 6.237/2012, 3.433/2012, 1.891/2006 - Primeira Câmara e 510/2005 - Segunda Câmara).

Igualmente, o Ministério Público de Contas concorda que a responsabilidade dos Srs. Furtunato Soares Barros e Damarson Almeida Rocha deve ser afastada, tendo em vista que, de fato, não participaram da aplicação irregular dos recursos.

No que tange à responsabilização pela compra simulada de materiais e medicamentos, o Ministério Público de Contas também está de acordo com a conclusão da Secex/TO de que:

‘Em razão dos argumentos e análises constantes dos itens 24 a 35 desta instrução, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade no que respeita às aquisições simuladas, uma vez que não lograram justificar as irregularidades que resultaram em danos ao erário federal. No tocante à aferição da ocorrência da boa-fé destes agentes, determinada no § 2º do art. 202 do RI/TCU e valorada no sentido estabelecido no Voto do Ministro Marcos Vinícios Villaça no Acórdão nº 213/2002 – 1ª, verifica-se que as condutas dos citados, ‘à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente’, não se compatibilizam com o ‘cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento’, de forma que não autorizam que se conclua pela boa-fé objetiva; razões pelas quais desde logo devem ter suas contas julgadas irregulares e serem condenados solidariamente em débito, sem prejuízo da aplicação de multa, tudo conforme prevê a legislação’.

Contudo, o Ministério Público de Contas, divergindo da unidade instrutora, entende que os gestores responsáveis pela aplicação dos recursos com desvio de finalidade devem responder pelo dano decorrente desta ilegalidade.

Sobre a questão, a Constituição Federal e as demais normas pertinentes estabelecem, de forma explícita, a obrigação pessoal do gestor de recursos públicos de prestar contas destes valores e de demonstrar a sua boa e regular aplicação, devendo responder pelos danos causados (artigo 70, parágrafo único, da CF/1988, artigos 90 e 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 39 e 145 do Decreto 93.872/1986).

A respeito, é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de considerar a responsabilidade pessoal do gestor, ao qual compete comprovar o bom e regular emprego dos valores públicos, conforme assente, v.g., nos seguintes julgados: Acórdãos 73/2007 – 2ª Câmara; 484/2007 – 1ª Câmara; 783/2006 – 1ª Câmara; 1.308/2006 – 1ª Câmara; 1.403/2006 – 1ª Câmara; 2.240/2006 – 2ª Câmara; 2.703/2006 – 1ª Câmara; 2.813/2006 – 2ª Câmara; 2.928/2006 – 1ª Câmara; 578/2005 – 1ª Câmara; 783/2006 – 1ª Câmara; 1.274/2005 – 1ª Câmara; 1.538/2005 – 2ª Câmara. Este entendimento é corroborado também pelo Supremo Tribunal Federal (v.g., MS 20.335/DF, MS 21.644/DF, MS 24.328/DF), além de encontrar abrigo na doutrina pátria especializada.

A questão da responsabilização pessoal do agente público foi objeto de oportunas considerações por parte do eminente Ministro Ubiratan Aguiar, no corpo da obra ‘Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático’ (2ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005), escrita em parceria com servidores desta Casa. Por sua pertinência com o tema em análise, convém reproduzir excertos da obra, a saber (ob. cit., p. 51-52):

‘(...) há que se deixar assente que a obrigação de prestar contas tem caráter personalíssimo. Significa dizer que ser omissos nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não

conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, acarreta a responsabilização pessoal do agente público pelos valores repassados, respondendo ele, por isso mesmo, com o seu patrimônio pessoal. Impõe-se ao gestor, pessoa física, a devolução dos recursos, independentemente de o instrumento ter sido assinado em nome da entidade conveniente (município ou sociedade civil).

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica de que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, caracteriza desvio de recursos públicos. Ora, se houve desvio de recursos públicos, é dever do gestor recompor o erário, por meio de seu patrimônio pessoal.'

Consoante manifestação do nobre Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, no voto que antecede a Decisão Plenária 667/1995, '*não há dúvida de que a responsabilidade por eventuais irregularidades verificadas na aplicação de recursos cabe à pessoa física de quem geriu e autorizou os dispêndios, e, portanto, somente dele se pode cobrar justificativas na hipótese de tal ocorrência*'.

A responsabilidade do administrador público é inequívoca, ademais, porque, se há débito, há sempre a conduta de um gestor público, dolosa ou, no mínimo, culposa, quase sempre por negligência das normas de direito financeiro. Sem a conduta ilícita de um gestor público, a ilegalidade não é cometida e o débito não se materializa, pois o ente jurídico não tem vontade própria, sua vontade manifesta-se por intermédio das ações do administrador.

Nesse cenário, ante a moldura normativa ora vigente, o débito relativo a irregularidades na aplicação dos recursos repassados é atribuído, de início, apenas ao gestor. Somente se comprovado que o ente da federação se beneficiou pelo emprego irregular dos recursos, o Tribunal o condenará diretamente ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público.

Embora, no caso de convênios e de transferências fundo a fundo, a conveniente e/ou a destinatária dos recursos seja a pessoa jurídica, e a pessoa física que a representa com ela não se confunda, não se pode olvidar que o ordenador de despesas é diretamente responsável pela reparação dos prejuízos que causar (artigo 90 do Decreto-Lei 200/1967 c/c artigo 39 do Decreto 93.872/1986). Também nessa linha, dispõe a Lei 8.429/1992 que, ocorrendo lesão ao patrimônio por ação ou omissão do agente, o responsável estará sujeito ao ressarcimento integral do dano (artigos 5º e 12 da Lei de Improbidade Administrativa).

No caso, como não restou comprovada a boa-fé dos gestores, Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade, devem suas contas ser julgadas irregulares, com condenação em débito solidário e aplicação de multa.

Da mesma forma, o município deve ter suas contas julgadas irregulares desde logo, ante a sua revelia, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, tais como os seguintes julgados:

['Acórdão 2.465/2014 Plenário](#)

Não é aplicável a pessoa jurídica o benefício da concessão de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito se for caracterizada a revelia do responsável, ainda que seja ente político, visto que a ocorrência de boa-fé e a inexistência de outra irregularidade nas contas só podem ser aferidas por meio da análise da resposta à citação'.

['Acórdão 4.369/2014 Primeira Câmara](#)

Diante da caracterização de revelia, não é aplicável o benefício da concessão de novo e improrrogável prazo de quinze dias para o recolhimento da importância devida, previsto no art. 202, § 3º, do Regimento Interno do TCU, mesmo na situação de o responsável ser ente político. Somente havendo resposta à citação é que se poderá analisar a ocorrência de boa-fé e a inexistência de outra irregularidade nas contas, condições necessárias para a concessão do novo prazo. A revelia da pessoa jurídica impõe, desde logo, o julgamento das contas'.

Nesse sentido, o espólio (ou herdeiros) do sr. João Lisboa da Cruz deveria responder solidariamente com o Município de Gurupi/TO pelo débito de R\$ 107.222,54.

No entanto, considerando que a unidade instrutiva informou ‘à procuradora do espólio, Sra. Goiaciara Tavares Cruz, que desconsiderasse o equivocado envio do Ofício de Citação nº 37/2014- TCU/SECEX-TO, de 24/1/2014’, por entender que ‘não há que se perquirir da análise da sua conduta frente à aplicação dos recursos com desvio de objeto/finalidade (peça 75, item 29)’, foi, assim, ‘cancelada’ a sua citação. Ainda, considerando o adiantado estado do processo e que se trata de débito solidário, por economia processual, o Ministério Público deixa de propor a renovação da citação do espólio do sr. João Lisboa da Cruz, e por consequência, a sua condenação em débito.’

20. Vistas as manifestações de mérito da Unidade Técnica e do Ministério Público, inicio minha apreciação rememorando que, no âmbito do TCU, foi promovida a citação dos responsáveis identificados a seguir:

Irregularidade	Período	Responsável	Valor (R\$)
Desvio de objeto/finalidade	11/01/2000 a 29/03/2000	Município de Gurupi/TO Nânio Tadeu Gonçalves, ex-prefeito Acilon Pereira de Andrade, ex-diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria de Finanças	370.585,72
Desvio de objeto/finalidade	10/04/2000 a 27/12/2000	Município de Gurupi/TO Nânio Tadeu Gonçalves Acilon Pereira de Andrade Damarson Almeida Rocha, ex-secretario municipal de Saúde	1.212.351,63
Compra simulada de materiais e medicamentos	24/02/1999 a 30/03/2000	Nânio Tadeu Gonçalves Acilon Pereira de Andrade	412.115,92
Compra simulada de materiais e medicamentos	06/04/2000 a 28/12/2000	Nânio Tadeu Gonçalves Acilon Pereira de Andrade Damarson Almeida Rocha	893.744,77
Desvios de objeto/finalidade	020/3/2001 a 21/12/2001	Município de Gurupi/TO João Lisboa da Cruz, ex-Prefeito Furtunato Soares Barros, ex-secretário municipal de Saúde	107.222,54

21. Embora devidamente notificado, o Município de Gurupi/TO permaneceu silente, razão pela qual deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22. No mérito, a Secex/TO e o MP/TCU concordam que as alegações de defesa apresentadas pelos ex-gestores não lograram deconstituir as irregularidades acima sintetizadas. Não houve comprovação de entrega dos materiais e medicamentos supostamente adquiridos. O desvio de objeto foi constatado no pagamento de despesas da saúde em desacordo com as normas do Ministério da Saúde e no custeio de despesas a cargo do Município, tais como a destinação de recursos do Piso de Atenção Básica (PAB) e do bloco da Assistência de Média e Alta Complexidade (MAC – SIH/SUS) para aquisição de materiais hospitalares e despesas administrativas da Secretaria Municipal de Saúde. O desvio de finalidade configurou-se pelo uso dos recursos vinculados ao PAB e ao MAC – SIH/SUS e para o pagamento de folhas de pagamento e outras funções da Administração Municipal, conforme consta da tabela elaborada pelo Departamento de Auditoria do Denasus transcrita no item 2 do Relatório precedente, com as exclusões discriminadas no item 4.

23. A Unidade Técnica e o **Parquet** especializado também são unânimes ao propor o acolhimento parcial das alegações de defesa dos Srs. Furtunato Soares Barros e Damarson Almeida

Rocha, Secretários Municipais de Saúde, porque restou comprovado que os titulares da pasta da saúde não gerenciavam recursos do SUS, os quais eram despendidos diretamente pelo prefeito e pela Secretaria de Fazenda do Município. Por conseguinte, propõem que as contas dos mencionados gestores sejam julgadas regulares com ressalva.

24. Em face da compra simulada de materiais e medicamentos, a Secex/TO e o MP/TCU põem-se de acordo quanto à irregularidade das contas dos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves, ex-Prefeito, e Acilon Pereira de Andrade, Diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria Municipal de Finanças, e a respectiva condenação ao pagamento dos débitos e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

25. Os pareceres divergem unicamente quanto ao desvio de objeto e de finalidade. A Secex/TO propõe a irregularidade das contas dos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves e Acilon Pereira de Andrade e do Município beneficiado pela aplicação indevida dos recursos, a condenação do ente público ao pagamento do débito e a aplicação de multa aos gestores.

26. O MP/TCU, no entanto, entende que os gestores também devem ser solidariamente condenados pelo débito em questão, uma vez que a conduta do gestor público é indispensável para que a ilegalidade se materialize, haja vista que o ente jurídico não tem vontade própria.

27. Nas situações em que se constata a utilização de verba federal fora dos objetivos dos programas ou ajustes que amparam o repasse da verba, mas em benefício da comunidade, a jurisprudência desta Corte tem-se orientado no sentido de imputar o débito correspondente ao Município, para que não haja enriquecimento sem causa do ente público, invocando como fundamento o disposto no art. 3º da Decisão Normativa/TCU n. 57/2004, e aplicar multa aos gestores pela infração cometida. Nesse sentido, menciono como precedentes os Acórdãos 7.299/2013, 3.894/2014, 4.217/2014 e 6.818/2014, nos quais atuei como Relator, bem como os Acórdãos 5.560/2014 e 5.563/2014, todos da 2ª Câmara.

28. Considerando a informação prestada pela equipe do Denasus de que dos R\$ 2.996.020,58 glosados na fiscalização, R\$ 1.265.860,69 referem-se a gastos com a compra simulada de materiais e medicamentos e R\$ 1.739.159,89 foram empregados em atividades a cargo daquele ente público, o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica em relação ao último montante mostra-se mais alinhado com a orientação jurisprudencial dessa Corte.

29. Por fim, consigno que cabe excluir do rol de responsáveis o nome do Sr. João Lisboa da Cruz, ex-Prefeito, pois a citação a ele destinada não chegou a se completar, tendo sido recebida pela inventariante após o seu falecimento. Não cabe realizar a citação do espólio, haja vista que no período de atuação do mencionado gestor não foram apurados débitos imputáveis aos administradores, mas tão somente ao Município.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de novembro de 2015.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator