

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC-016.387/2012-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Raymundo Mesquita Muniz, ex-prefeito

Unidade: Prefeitura Municipal de Costa Marques/RO

Sumário: TCE. VALORES DO SUS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS. CONTAS IRREGULARES E CONDENAÇÃO EM DÉBITO DO PREFEITO E DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DO PREFEITO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS RECURSAIS INSUFICIENTES PARA A MUDANÇA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, no essencial, a instrução produzida pela Secretaria de Recursos (peça 81), cuja proposta de encaminhamento obteve a concordância do Ministério Público junto ao TCU (peça 84):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Raymundo Mesquita Muniz, ex-prefeito de Costa Marques/RO (gestão: 2001-2004), por meio do qual se insurge contra o Acórdão 8.302/2017-2ª Câmara (...), que apresenta o seguinte teor:

‘VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS em decorrência de irregularidades na utilização de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS repassados ao município de Costa Marques/RO nos exercícios de 2001 a 2004.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, incisos II e III, alínea ‘c’ e § 3º, 18, 19, 23, incisos II e III, 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, incisos II e III, alínea ‘a’, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar regulares com ressalva as contas do município de Costa Marques/RO e dar-lhe quitação;

9.2. julgar irregulares as contas de Raymundo Mesquita Muniz, José Torres de Jesus e Francisco Alves Sales;

9.3. condenar solidariamente os responsáveis a seguir indicados ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde das quantias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora desde as datas indicadas até a data do pagamento:

9.3.1. Raymundo Mesquita Muniz e Francisco Alves Sales:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
7.425,56	3/8/2001	6.872,15	5/6/2002	18.419,62	3/4/2003
7.677,94	31/8/2001	9.605,02	16/7/2002	7.576,33	18/7/2003
8.024,44	1º/10/2001	6.995,84	2/8/2002	9.945,97	5/8/2003
8.484,20	1º/11/2001	9.614,43	11/9/2002	763,77	24/10/2003
8.285,58	10/12/2001	7.341,66	1/10/2002	7.763,35	12/11/2003
8.310,64	8/1/2002	6.838,28	8/11/2002	15.477,66	18/12/2003
9.891,88	1º/2/2002	14.754,02	9/12/2002	3.652,37	8/12/2004

15.789,69	11/3/2002	16.638,70	13/1/2003	7.013,32	14/12/2004
22.330,21	10/4/2002	17.630,21	6/2/2003		
6.989,12	10/5/2002	18.153,45	14/3/2003		

9.3.2. *Raymundo Mesquita Muniz e José Torres de Jesus:*

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
14.648,65	2/6/2004
11.192,70	8/6/2004
8.284,68	11/8/2004
27.256,09	6/10/2004

9.4. *fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;*

9.5. *autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

9.6. *autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;*

9.7. *fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;*

9.8. *alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;*

9.9. *enviar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de Rondônia, para as providências cabíveis.'*

HISTÓRICO

2. *A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em decorrência de irregularidades na utilização de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao município de Costa Marques/RO nos exercícios de 2001 a 2004.*

2.1. *No âmbito deste Tribunal, o recorrente e os secretários de saúde, à época, Francisco Alves Sales e José Torres de Jesus, foram citados solidariamente com o ente municipal, de acordo com seus períodos de gestão, em relação às despesas realizadas com finalidade distinta da estabelecida pelo Piso de Atenção Básica - PAB e pelo Programa de Autorização de Internação Hospitalar - AIH e em relação às quais havia indício de beneficiamento do município (R\$ 93.414,42).*

2.2. *O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em seu último parecer, manifestou-se pelo acolhimento parcial das alegações de defesa do município, pela regularidade com ressalva de suas contas e pela irregularidade das contas dos demais responsáveis, com imputação de débito relativo a despesas sem comprovação da realização dos procedimentos.*

2.3. *A Relatora a quo, Ministra Ana Arraes, após minucioso exame, acompanhou o entendimento apresentado pelo MPTCU, propondo o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, mantendo a condenação em débito, sem a aplicação da multa, em respeito ao instituto da prescrição, nos termos do voto apresentado à peça 54. Proposta que foi encampada pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.*

2.4. *Irresignado com o julgamento, o ex-prefeito interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 77), ratificado pelo Ministro José Múcio Monteiro (peça 80), que concluiu pelo conhecimento do recurso apresentado, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 48, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, § 2º, e 286, parágrafo único, do RI/TCU, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal.*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto do presente recurso definir se os argumentos ora apresentados atestam a escorreita aplicação dos valores.*

5. Da escorreita aplicação dos recursos

5.1. *Requer que a presente tomada de contas seja julgada totalmente improcedente, com fulcro nos seguintes argumentos (peça 74, p. 4-14):*

a) *pondera que não teria participado formalmente dos atos relacionados às irregularidades, 'uma vez que na secretaria municipal de saúde existia uma divisão de estatística, competente exclusivamente para tratar de tais situações, sob a responsabilidade da servidora Alice Félix Gomes, que atua no setor a aproximadamente 20 anos';*

b) *objeta que não se comprovou qualquer 'desvio ou apropriação de bens ou serviços públicos em benefício do peticionante ou de terceiro';*

c) *pondera que 'aprovara os relatórios ideologicamente falsos, a suposta acusação somente seria plausível se fosse comprovado o vínculo objetivo entre o Ex-Prefeito e a pessoa encarregada da elaboração dos relatórios, que no caso era a servidora Alice';*

d) *alega que não possui responsabilidade criminal, pois 'nosso sistema jurídico penal não admite a culpa por presunção';*

e) *alterca que não teria havido desvio de verbas da saúde ou relatórios falsos, informa que a solicitação de exame era feita pelos médicos, e as requisições, enviadas para a divisão de estatística;*

f) *arrazaa que o número de exames seria inferior ao da gestão anterior e compatível com o quantitativo da gestão posterior;*

g) *cita trechos dos depoimentos colhidos dos servidores da secretaria de saúde que 'evidenciaram que jamais houve uma ordem pessoal do denunciado para que se elaborassem os supostos relatórios ideologicamente falsos', e que, se realmente forem falsos, a 'mera subordinação hierárquica dos funcionários competentes ou dos secretários municipais não pode significar a automática responsabilização' do ora recorrente;*

h) *coloca, por fim, que 'a suposta conduta perpetrada pelo recorrente encontra-se desprovida de responsabilidade, e qualquer tipo de dolo (vontade livre e consciente de se beneficiar indevidamente em detrimento do erário municipal), eis que efetuou somente suas obrigações de prefeito do município'.*

Análise

5.2. *De plano, esclareça-se, preliminarmente, que Raymundo Mesquita Muniz teve julgadas irregulares suas contas, por esta Corte, em primeira instância administrativa, pela não apresentação de documentação suficiente, à época, para comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos federais repassados em sua gestão.*

5.3. *No tocante à prática de ato eivado de má-fé ou de 'desvio ou apropriação de bens ou serviços públicos em benefício do peticionante ou de terceiro', destaca-se que a condenação em débito do recorrente não decorreu da comprovação de qualquer ato contaminado de má-fé ou da apropriação de bens. Em nenhum momento das análises técnicas, do relatório, do voto ou acórdão combatido, que compõem os autos, há menção a esse tipo de conduta, contra a qual o recorrente se insurge.*

5.4. *Em verdade, o débito foi imputado em razão de despesas não comprovadas durante a gestão do recorrente, irregularidade que foi devidamente delineada no voto que fundamenta o acórdão recorrido (peça 54, p. 2):*

'15. Por outro, não se trata de exigir que os gestores conferissem individualmente cada item de despesa. No entanto, a eles caberia assegurar a implantação de controles de despesas e supervisionar a sua eficiência. Na auditoria realizada foram constatados mais de setecentos serviços (exames e procedimentos) que foram cobrados do SUS no período de 2001 a 2004, por meio dos boletins de produção ambulatorial e do Sistema de Informação Ambulatorial/SIA, sem que houvesse comprovantes de sua realização.

16. No exercício de 2002 foram realizados 11.752 exames de raios X (peça 9, p. 52), para uma população de pouco mais de 10 mil habitantes (IBGE, Censo Demográfico 2000). Conforme registrado no relatório do Denasus, o quantitativo de exames de raios X cobrados foi inclusive incompatível com as características técnicas do aparelho existente (peça 9, p. 85).

17. O argumento de que o número de exames seria inferior ao da gestão anterior e compatível com o quantitativo da gestão posterior não atestaria a efetiva execução dos serviços. De qualquer modo, essa alegação não foi acompanhada de comprovação e vai de encontro aos dados registrados pela auditoria em relação aos exames de raios X.

18. Em conjunto, as discrepâncias observadas nos quantitativos de serviços, o expressivo número de procedimentos sem comprovação, bem como a falta de controles e de livro de registro dos exames laboratoriais constituem irregularidades sistêmicas, em relação às quais não pode ser afastada a responsabilização dos gestores das unidades envolvidas, no caso, a Prefeitura e a Secretaria de Saúde.'

5.5. A jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, o que independe da comprovação deste ter agido com dolo, má-fé ou de restar comprovada a apropriação de recursos por parte do ex-gestor.

5.6. De fato, caberia ao então prefeito cumprir o compromisso acordado, bem como suas obrigações constitucionais e legais, sob pena de ter as contas julgadas irregulares, com a conseqüente imputação do débito não regularmente aprovado.

5.7. Configura-se, por outro lado, em situação inaceitável para a sociedade brasileira a que viceja nos presentes autos, quando determinado cidadão brasileiro assume a responsabilidade para gerir os recursos destinados a saúde pública e não mantém o mínimo de controle das despesas realizadas, além de apresentar, por exemplo, um número de procedimentos médicos, sem qualquer comprovação, em um número maior que a própria população da municipalidade, e que, no momento de demonstrar a correição dos dispêndios, furte-se de suas responsabilidades sob a alegação genérica de que havia uma divisão de estatística no Município.

5.8. Com efeito, a jurisprudência pacífica do TCU é 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, o que independe da comprovação deste ter agido com dolo, ter havido desvios ou malversação de recursos públicos ou a ocorrência de enriquecimento ilícito por parte do recorrente.

5.9. Ressalte-se que a culpa **lato sensu** advém, entretantes, da culpa contra a legalidade, uma vez que o dano ao erário resultou da violação de obrigação imposta pelo inciso II do art. 71 da Carta da República, pelo inciso I do art. 1º da Lei 8.443/1992 e pela IN 01/97, que não dá margem para apreciar a conduta do agente, que não comprovou a correta utilização dos recursos públicos, o que, por sua vez, caracterizou a realização das despesas com flagrante desrespeito às normas legais que orientavam estes gastos.

5.10. Sergio Cavalieri Filho (*in* Programa de Responsabilidade Civil, 7ª ed., rev. e ampl., 2007, p. 40) traz luz ao cerne desta questão, ao citar o insigne Desembargador Martinho Garcez Neto, pontilhando que 'Estabelecido o nexu 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' (ênfase acrescida).

5.11. Cita-se, novamente, o ilustre Professor Sergio Cavalieri Filho (*idem*, 2007, p. 41), ao desvelar o que se convencionou chamar de culpa contra a legalidade, nos dizeres do magistrado Martinho Garcez Neto:

'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 nexu 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 (ênfases acrescidas)'

5.12. *Na culpa presumida é perfeitamente possível ao gestor público comprovar que aplicou os valores a ele confiados com diligência, zelo e conforme as exigências legais, enfim, que seguiu o padrão de comportamento de um gestor probo, cuidadoso e leal, o que seria suficiente para isentá-lo de responsabilização, com a aprovação e julgamento regular de sua prestação de contas. Vale dizer, portanto, que na culpa presumida há espaço para o responsável apresentar elementos que afastem tal presunção, o que não é possível na responsabilidade objetiva, pois, neste caso, a culpa daquele que causa dano é indiferente para efeito de responsabilização.*

5.13. *Nesse sentido, convém reproduzir elucidativo excerto do voto que fundamentou o Acórdão 1.247/2006-1ª Câmara, Relator Ministro Guilherme Palmeira, **in verbis**:*

'De início, registre-se que assiste inteira razão ao Ministério Público quanto à aferição da responsabilidade no âmbito deste Tribunal. Deveras, o dolo e ao menos a culpa afiguram-se como pressupostos indispensáveis à responsabilização do gestor por qualquer ilícito praticado. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público (art. 93 do Decreto-lei n.º 200/1967) não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. (ênfase acrescida).'

5.14. *Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no voto que fundamenta o Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a conseqüente apuração de débito, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como atestar seu emprego regular, pelo contrário a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.*

5.15. *Mister notar que a apuração destas irregularidades e o julgamento das contas pela irregularidade não se confundem em nenhum aspecto com eventuais ações na justiça penal, os quais, se apurados, devem ser julgados na esfera competente.*

5.16. *No que tange à alegação de enriquecimento ilícito da União, não tendo sido comprovado o escorreito emprego dos valores nas finalidades estabelecidas pelo Concedente, é obrigatória a devolução da quantia recebida à respectiva origem.*

5.17. *Logo, em relação aos argumentos apresentados pelo recorrente, em sede recursal, verifica-se que estes não se constituem da devida prestação de contas.*

CONCLUSÃO

6. *Da análise anterior, conclui-se que compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados. O recorrente não apresenta qualquer documento relativo à devida prestação de contas dos recursos recebidos e gerenciados por ele.*

6.1. *Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 8.302/2017-2ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por conseqüência, prestigiado e mantido.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 48, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, § 2º, e 286, parágrafo único, do RI/TCU:*

a) *conhecer do recurso de reconsideração interposto por Raymundo Mesquita Muniz (CPF 183.300.702-63) e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *dar ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia e ao recorrente, ressaltando-se que o relatório e o voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.*



É o relatório.