

TC 009.945/2011-3

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Entidade: Município de Euclides da Cunha-BA.

Recorrente: Atayde José da Silva (CPF. 009.314.545-49).

Advogado constituído nos autos: Fábio Gil Moreira Santiago (OAB/BA 15.664), procuração na peça 27.

Sumário: Tomada de contas especial. Recursos do Sistema Único de Saúde. Plano de Atenção Básica. Irregularidades na realização de despesas. Parte dos valores aplicados em benefício da municipalidade. Citação solidária do ex-prefeito, da ex-secretária de saúde e do Município. Revelia do ente municipal. Exclusão da ex-secretária de saúde da relação processual. Longo decurso de prazo até a citação do Município. Comprometimento do exercício do contraditório e da ampla defesa. Arquivamento das contas especiais de responsabilidade do ente federativo. Rejeição das alegações de defesa do ex-prefeito. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Atayde José da Silva (CPF. 009.314.545-49), ex-prefeito do Município de Euclides da Cunha-BA, contra o Acórdão 4.257/2012 – TCU – 2ª Câmara (peça 22), no qual o Tribunal decidiu julgar irregulares suas contas, condená-lo ao pagamento do débito, bem como aplicar-lhe multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 6.000,00, e multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei, no valor de R\$ 3.000,00.

HISTÓRICO

2. Originalmente, este processo tratou de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Departamento de Auditoria do SUS (Denasus), em desfavor de Atayde José da Silva (ex-prefeito) e de Maria Elizabete Pereira Rehem (ex-secretária de Saúde), em razão de irregularidades na realização de despesas com recursos do Plano de Atenção Básica (PAB) recebidos pelo Município de Euclides da Cunha/BA nos exercícios de 1997 e 1998.

3. A origem dos presentes autos decorre de Deliberação constante do Acórdão 1.818/2003-TCU-Plenário que, ao apreciar processo de representação TC 001.982/2001-8, conforme disposto no subitem 9.4, determinou ao Fundo Nacional de Saúde que avaliasse a gestão dos recursos transferidos ao município, nos exercícios de 1997/1998 (peça 1, p. 19-29).

4. A equipe de Auditoria do SUS, após realizar a fiscalização, produziu o Relatório de Auditoria 1.831 (peça 1, p. 43-67), tendo a Secex/BA identificado que parte das despesas glosadas corresponderia a serviços prestados e produtos adquiridos em favor do ente municipal, razão pela qual promoveu a citação solidária dos aludidos responsáveis e do Município de Euclides da Cunha/BA.

5. A Secex-BA expediu os ofícios de citação ao Sr. Atayde José da Silva (peça 9), Sra. Maria Elizabeth Pereira Rehem (peça 7) e ao Município de Euclides da Cunha/BA (peça 8) para que apresentassem alegações de defesa para a comprovação da realização de despesas com desvio de finalidade, em desacordo com o Programa de Piso de Atenção Básica (PAB), no valor de R\$ 14.393,91, conforme discriminado no Relatório de Auditoria nº 1831 produzido pelo Denasus.
6. Embora regularmente citados, apenas os ex-gestores aduziram alegações de defesa, tendo o município permanecido silente, sendo considerado revel, para todos os efeitos, a teor do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.
7. Os achados de auditoria constantes do relatório do Denasus (peça 1, p. 57) indicaram que parte do débito correspondeu a gastos efetuados em favor da municipalidade, quais sejam, itens 6.3 (R\$ 2.408,70), 6.4 (R\$ 1.515,00), 6.5 (R\$ 2.350,00) e 6.8 (R\$ 86,00). Entretanto os gastos relativos aos itens 6.2 (R\$ 9,00) e 6.6 (R\$ 8.025,21 {R\$ 6.584,55 +R\$ 1.436,16}) não seriam considerados como de proveito da municipalidade, uma vez que não haveria comprovação de que esses recursos se destinaram aos cofres municipais.
8. A unidade técnica e o MPTCU divergiram quanto ao encaminhamento a ser dado a estes autos, conforme constou do voto (peça 21, p. 1).
9. Segundo a conclusão da Secex/BA, nos casos em que restou comprovado que o ente federado beneficiou-se dos recursos repassados, ficaria caracterizada a sua responsabilidade individual para fins de devolução dos recursos federais, destacando-se que tais despesas consistiriam nos itens 6.3, 6.4, 6.5 e 6.8 do relatório do Denasus.
10. Relativamente a Sra. Maria Elizabeth Pereira Rehem, a unidade técnica entendeu que não haveria como responsabilizá-la pelo débito atinente às despesas efetuadas de forma irregular, itens 6.2 e 6.6, nos valores de R\$ 9,00 e R\$ 8.020,71, atualizados a partir de 20/10/1998 e 15/10/1998, respectivamente, pois, embora arrolada como responsável, em decorrência da disposição contida no art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, os documentos constantes dos autos confirmavam que, na prática, ela não foi a gestora financeira dos recursos.
11. Desse modo, segundo a Secex/BA, caberia ao Sr. Atayde José da Silva, de forma individual, a responsabilidade pelo pagamento do débito correspondente a esses montantes.
12. O MPTCU concluiu pelo arquivamento desta tomada de contas especiais, com fundamento no art. 212 do RITCU, assim como nos arts. 5º, caput, e § 4º, 10 e 11 da Instrução Normativa TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007, asseverando que o valor total do débito imputável apenas aos ex-gestores não ultrapassaria o limite mínimo fixado no art. 5º, caput, c/c o art. 11 da IN TCU nº 56, de 2007, ainda que atualizado até a data de publicação deste normativo (11/12/2007).
13. Quanto ao ente municipal, o MPTCU identificou que, além de os valores da dívida também não alcançarem esse mesmo limite mínimo, houve o transcurso do prazo de mais de dez anos a que se refere o § 4º da aludida instrução normativa, sem que se verificasse a causa de interrupção descrita no § 5º do art. 5º da mesma norma.
14. O Ministro Relator dissentiu da proposta de arquivamento da tomada de contas especial sob responsabilidade do Sr. Atayde José da Silva, em razão da existência de diversas outras tomadas de contas especiais processadas nesta Corte em desfavor desse responsável, em respeito à disposição contida no § 3º do art. 5º da IN TCU nº 56, de 2007.
15. Por outro lado, concordou com o posicionamento da unidade técnica no sentido de excluir a ex-secretária como solidária nesta TCE, por não ter atuado como gestora financeira dos recursos do SUS, embora assim determinasse a legislação pertinente, e anuiu com o posicionamento do MPTCU no que tange ao arquivamento das contas especiais de responsabilidade do Município de Euclides da Cunha/BA, em razão do longo prazo desde o fato até a citação e a defesa ficar prejudicada, decidindo-se o Tribunal na forma proposta pelo Ministro-Relator.

16. Notificado do teor da decisão, o recorrente apresentou recurso de reconsideração (peça 25).

ADMISSIBILIDADE

17. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade referente ao recorrente Atayde José da Silva (peças 28 e 29), ratificado à peça 31 pelo Exmo. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 4.257/2012 – TCU – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Argumento

18. O recorrente alega que a decisão merece ser reformada. Afirma que os recursos recebidos foram totalmente empregados em ações de saúde, tanto que o próprio relatório de auditoria que serviu de base para a instauração desta TCE, reconheceu e afirmou textualmente que o Conselho Municipal de Saúde aprovou o Relatório de Gestão, o que implicaria no reconhecimento de que o Município atendeu as necessidades da população (peça 25, p. 1).

19. Assevera que, conforme reconhece o mesmo relatório de auditoria, a administração da saúde do município de Euclides da Cunha, na época dos fatos tratados neste processo, era descentralizada, figurando a então Secretária de Saúde como verdadeira ordenadora de despesas, sendo responsável e tendo legalmente poderes administrativos sobre a gestão das ações de saúde implementadas pelo Município, de forma que, nos casos de irregularidade e/ou omissões, a responsabilidade seria da Secretária de Saúde com exclusividade. (peça 25, p. 1)

Análise

20. O argumento é improcedente. O Relatório do Denasus concluiu que o Relatório de Gestão teria sido aprovado indevidamente pelo Conselho Municipal de Saúde, em ata de 1º dezembro/1999, restando como um dos achados de auditoria em seu item 6.11 (peça 1, p. 57).

21. A aprovação teria sido indevida em razão de o Município ter deixado de atender plenamente à sua população em relação às ações básicas de saúde, pois, além de não utilizar os recursos próprios a título de contrapartida, conforme preconiza a Lei 8.142/1990, em seu art. 4º inciso V, deixou de aplicar em ações de saúde, recursos alocados pelo Fundo Nacional de Saúde/MS ao Fundo Municipal de Saúde de Euclides da Cunha, no montante de R\$ 14.393,91, em desacordo com o Decreto nº 93.872/86, art.77 e PTs/GM/MS 3.925/98 e 1.475/94, art.1º, inciso I (peça 1, p. 59).

22. Também não merece acolhida a defesa de que a então Secretária de Saúde seria a responsável exclusiva pelo débito por ser ordenadora de despesas. Entre as irregularidades mencionadas no Relatório do Denasus constou em seu item 6.9 que os recursos financeiros foram gerenciados pelo Prefeito Municipal, em desacordo com a Lei nº 8080/90 de 19/09/1990 Art.32 § 2º (peça 1, p. 57). Ademais os documentos acostados pela equipe do Denasus (peça 1, p. 79, 85, 87, 99 e 103) estão assinados e autorizados pelo recorrente.

Argumento

23. Afirma que sua condenação à devolução integral dos valores, sem apurar o benefício experimentado efetivamente pela população, não condiz com a aplicação do melhor direito, e tanto isso seria verdade que esta Corte, pretendendo evitar enriquecimento sem causa em detrimento do ex-gestor, proferiu a Decisão Normativa 57/2004, que regula a hipótese de responsabilização direta dos Estados e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais, nos seguintes termos (peça 25, p. 2-3):

Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

24. Assevera que o benefício do Município de Euclides da Cunha é mais do que comprovado pela ata do dia 1º de dezembro/1999, na qual o Conselho Municipal aprovou a gestão dos recursos, ficando mais do que demonstrado o benefício do Município (peça 25, p. 3).

Análise

25. O argumento de que houve benefício do Município de Euclides da Cunha é improcedente. Conforme relatado no item 7 desta instrução, o débito constante da decisão recorrida decorreu dos gastos relativos aos itens 6.2 (Pagamento indevido de serviços ao Banco do Brasil S/A, com recursos do PAB, em desacordo com o Decreto nº. 93.872 de 23 de dezembro de 1986, art.77, 60 § 5º e art. 8º, inciso VII da Instrução Normativa nº. 01 de 15 de janeiro de 1997 da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN) e 6.6 (Transferências de recursos da conta PAB sem identificação da conta de destino, em desacordo com a Lei 8080/90, Decreto nº 93.872/86, art. 77 e PTs GM/MS 105/98, 1.475/94, art. 1º).

26. Quanto à aprovação da gestão dos recursos pelo Conselho Municipal, ela não comprova o benefício do Município, como alega o recorrente, pois conforme exposto no argumento anterior, a aprovação foi indevida.

Argumento

27. O recorrente alega que a condenação pura e simples à devolução dos recursos implicaria em enriquecimento sem causa do Poder Público em detrimento do particular. Afirma que não há dano a ser punido, de modo que, acaso fosse o ex-gestor obrigado a devolver os valores, teríamos indiretamente, forçado um particular a realizar ações sociais e de saúde em prol de determinada comunidade com recursos próprios (peça 25, p. 2).

28. Aduz que é preciso que se comprove ou o desvio de recursos ou eventual superfaturamento para que se exija por meio de Tomada de Contas Especial a devolução integral dos recursos repassados e as irregularidades que foram destacadas no relatório não implicam em nenhuma destas hipóteses (peça 25, p. 2).

29. Menciona trecho de obra de José Nilo de Castro e afirma que para haver débito a ser ressarcido deve haver por parte do sujeito passivo, ex-gestor, um apossamento, um recebimento ilícito de bens e de valores, a serem restituídos após o processo regular (peça 25, p. 3).

30. Assevera que não restaram provados, apurados ou mesmo suscitados por parte do Ministério da Saúde que tenha o recorrente cometido apropriação de recursos, ou que tenha sido empregado indevidamente. As supostas irregularidades apontadas, no máximo, se comprovadas, poderiam desaguar na aplicação de multa, jamais em devolução de recursos que foram empregados em benefício da comunidade, ainda que sem observância de alguns requisitos formais (peça 25, p. 4-5).

31. Requer que seja provido seu recurso para que seja reformado o acórdão recorrido, julgando-se insubsistente a presente Tomada de Contas Especial (peça 25, p. 4).

Análise

32. O argumento não procede.

33. O princípio jurídico segundo o qual se condena o enriquecimento sem causa visa evitar situações nas quais um dado sujeito vem a obter um locupletamento à custa do patrimônio alheio, sem que exista um suporte jurídico que respalde tal efeito.

34. Nestes autos não há comprovação da regular aplicação dos valores mencionados no item 25 desta instrução e configurou-se o dano ao Erário, não se tratando de inobservância de requisitos formais como alega o recorrente. O art. 159 do Código Civil de 1916, vigente à época dos fatos, dispõe que aquele que causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. No mesmo sentido dispõe o art. 19 da Lei 8.443/1992, o qual estabelece que o Tribunal ao julgar as contas irregulares, condenará o responsável ao pagamento da dívida. Assim, existe suporte jurídico para a condenação ao pagamento do débito apurado.

35. A alegação de que seria necessária a comprovação de desvio, apropriação indevida por parte do gestor para condenação ao ressarcimento não procede, uma vez que a comprovação da aplicação dos recursos em desacordo com as normas que regem a aplicação dos recursos a serem aplicados na área de saúde, assim como os normativos que preveem as regras para a demonstração do regular emprego dos recursos públicos federais repassados, já é suficiente para a condenação ao pagamento do débito.

36. Além disso, 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, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário.

37. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICACÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. **EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO.** COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO” (grifos acrescidos).

38. Não cabe ao Tribunal comprovar o desvio, a apropriação indevida de recursos pelo gestor para que se configure o débito. A não aprovação da prestação de contas dos recursos públicos federais fere norma legal e constitucional, o que configura a presunção legal de débito, enseja o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa.

CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei n. 8.443/92, bem como nos arts. 277, inciso I, 278 e 285, *caput*, do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Atayde José da Silva (CPF. 009.314.545-49), contra o Acórdão 4.257/2012 – TCU – 2ª Câmara, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado da Bahia e demais interessados do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.

SERUR/1ª Diretoria, 27 de setembro de 2012.

(Assinado eletronicamente)
Regina Yuco Ito Kanemoto
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 4604-3