



Processo Eletrônico TC 036.059/2011-0 (com 75 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde - MS, em decorrência de irregularidades originalmente apontadas no Relatório de Auditoria 804/2003 (peça 1, pp. 6/70), que consignou os resultados de fiscalização realizada no Município de Gurupi/TO, no período de 16 a 27.3.2003, por equipe do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único da Saúde - Denasus, abrangendo atos de gestão dos exercícios 2000 e 2001.

O referido relatório indicou as seguintes irregularidades (peça 1, pp. 40/4):

- compra de materiais superfaturados, com montante levantado de R\$ 1.265.860,69;

- aplicação de recursos do PAB Fixo no valor de R\$ 544,00 (quinhentos e quarenta e quatro reais) em despesas da Secretaria de Finanças, além da utilização de R\$ 485.772,94 para despesas em desacordo com as disposições das Portarias 3.925/GM/1998 e 1.882/GM/1998, do Ministério da Saúde (MS);

- utilização de recursos do PAB e do MAC (AIH/SUS e SIA/SUS) para pagamento da folha do funcionalismo (pessoal lotado na SMS, Hospital e outras UPS), no montante de R\$ 1.887.809,66, em desacordo com a Portaria MS/GM 3.925/1998.

Em razão dessas ilegalidades, foram citados os srs. Nânio Tadeu Gonçalves, ex-Prefeito; João Lisboa da Cruz, ex-Prefeito; Furtunato Soares Barros, ex-Secretário de Saúde; Damarson Almeida Rocha, ex-Secretário de Saúde; Acilon Pereira de Andrade, ex-Secretário de Finanças (peças 23 a 29).

Os senhores Nânio Tadeu Gonçalves, Acilon Pereira de Andrade e Damarson Almeida Rocha apresentaram alegações de defesa (peças 45 a 53), as quais foram analisadas pelo Auditor responsável pelo feito, que, ao final propôs, com anuência da Diretora (peças 73 e 74):

“22.1 considerar revéis os senhores Furtunato Soares Barros (CPF: 026.075.731-49) e João Lisboa da Cruz (CPF: 117.039.381-00), na pessoa de sua inventariante Goiaciara Tavares Cruz (CPF: 419.626.641-04), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;

22.2 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, e 23, inciso III, alínea ‘a’, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves (CPF: 255.095.276-68), Acilon Pereira de Andrade (CPF: 575.998.231-15) e Damarson Almeida Rocha (CPF: 533.002.891-49) (CPF: 048.953.205-53) e dos senhores João Lisboa da Cruz (CPF: 117.039.381-00) e Furtunato Soares Barros (CPF: 026.075.731-49);

22.3 condenar o Espólio de João Lisboa da Cruz (CPF 117.039.381-00), ex-prefeito de Gurupi/TO, por meio da inventariante, Srª. Goiaciara Tavares Cruz



(CPF 419.626.641-04), viúva, em solidariedade com Furtunato Soares Barros (CPF 026.075.731-49), ex-secretário municipal de saúde, ao pagamento da quantia de R\$ 162.291,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 11/06/2007, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, na forma da legislação vigente;

22.4 condenar Nânio Tadeu Gonçalves (CPF 255.095.276-68), em solidariedade com Damarson Almeida Rocha (CPF 533.002.891-49) e Acilon Pereira de Andrade (CPF 575.998.231-15), ex-prefeito, ex-secretário de saúde e ex-diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria de Finanças do Município de Gurupi/TO, respectivamente, ao pagamento das quantias constantes do quadro abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, na forma da legislação vigente:

(vide tabela à peça 73, pp. 7/10)

22.5 condenar Nânio Tadeu Gonçalves (CPF 255.095.276-68), em solidariedade com Acilon Pereira de Andrade (CPF 575.998.231-15), ex-prefeito e ex-diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria de Finanças do município de Gurupi/TO, respectivamente, ao pagamento das quantias constantes do quadro abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, na forma da legislação vigente:

(vide tabela à peça 73, pp. 10/11)

22.6 aplicar aos Srs. Nânio Tadeu Gonçalves (CPF: 255.095.276-68), Acilon Pereira de Andrade (CPF: 575.998.231-15), Damarson Almeida Rocha (CPF: 533.002.891-49) e Furtunato Soares Barros (CPF: 026.075.731-49), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

22.7 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;

22.8 providenciar a imediata remessa de cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, conforme disposto no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92;



22.9 comunicar à Procuradoria do Município de Gurupi/TO e ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO o parcelamento da dívida imputada aos gestores João Lisboa da Cruz, ex-prefeito do Município de Gurupi/TO, e Furtunato Soares Barros, ex-secretário municipal de saúde de Gurupi/to, por decisão do MS/FNS, proveniente de irregularidades constatadas na aplicação de recursos públicos federais oriundos do Sistema Único de Saúde – SUS, cujos pagamentos foram suportados pelo Tesouro Municipal, para as providências que julgarem cabíveis”.

O Secretário entendeu que “restando assentado pelo Relatório do Denasus de que parte dos recursos serviu para custear despesas próprias do município, entendendo oportuna a aplicação dos artigos 2º e 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004, que prevê a citação dos entes federados que tenham supostamente se beneficiado com a aplicação irregular de recursos federais transferidos para que apresentem seus argumentos de defesa” e que “nessa esteira de raciocínio, restaria somente chamar aos autos a municipalidade em regime de solidariedade por esses valores agora inquinados e que se encontram discriminados nos quadros acima, item 3 (exceto a compra simulada de materiais/medicamentos) e item 9”:

Discriminação	Itens da planilha do Rel. DENASUS 804/2003	R\$
Compra simulada de materiais e medicamentos	210-250	1.305.860,69 ^(*)
Pagamento da folha do funcionalismo	1, 14, 28, 48, 49, 66, 67, 80-82, 89, 91, 123-125, 136, 148, 154, 176-179, 201-203, 207	1.236.039,18
Despesa da saúde, mas, em desacordo com norma do MS (inciso III, item 3, PT/MS 3925/98)	2-12, 33-61, 78-79, 96-120, 122, 127-130, 145, 150-153, 155-169, 194, 197, 199-200	161.696,99
Outras despesas da saúde, mas, próprias da fonte municipal (inciso V, item 3, PT/MS 3925/98)	13, 15-27, 29-32, 62-65, 68-77, 84-88, 90, 92-95, 121, 126, 131-135, 137-144, 146, 147, 149, 170-175, 180-193, 196, 198, 204-206, 208, 209	184.657,18
Despesa da Secretaria de Finanças usando PAB	195	544,00
	TOTAL	2.888.798,04 1.582.937,35

Discriminação	Itens da planilha do Rel. DENASUS 804/2003	R\$
Pagamento da folha do funcionalismo	272, 280	8.641,77
Despesa da saúde, mas, em desacordo com norma do MS (inciso III, item 3, PT/MS 3925/98)	253-256, 275-278, 283, 289	23.683,63
Outras despesas da saúde, mas, próprias da fonte municipal (inciso V, item 3, PT/MS 3925/98)	251, 257-260, 262, 264-269, 273-274, 279, 281-282, 284-285, 287-288, 290-291	74.897,14
	TOTAL	107.222,54



Por fim, se manifestou no sentido de que *“caso não seja acolhida a presente missiva, o processo já se encontra pronto para apreciação do mérito, com a análise empreendida na instrução precedente que contou com a anuência da diretora”*.

II

O Ministério Público anui à proposta do Secretário de Controle Externo.

Por pertinente, transcreve-se excerto do parecer do Ministro Relator, que antecedeu a Decisão Normativa 57/2004, a qual regulamenta a hipótese de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais (Ata 14 - Plenário, de 5 de maio de 2004):

“Inicialmente, gostaria de render os devidos encômios ao Sr. Procurador-Geral junto ao TCU pela pertinência da proposta de regulamentar, no âmbito desta Corte, a questão da responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando constatado que tais entes se beneficiaram com a aplicação irregular de recursos públicos federais a eles transferidos.

Sobre essa questão, gostaria de tecer algumas considerações.

O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, assim dispõe:

‘Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária’.

Como se vê, a Carta Magna não abre exceções quanto ao dever de prestar contas pela utilização de valores públicos, aí incluídos os recursos repassados pela União aos entes federados, por intermédio de convênios. Sujeitam-se, pois, a essa obrigação quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Por sua vez, o art. 71 da Lei Maior prevê:

‘Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município’.

Como já tive a oportunidade de consignar em outra ocasião, não me parece que o constituinte tenha dotado o TCU de tal atribuição sem que isso pudesse redundar em efeitos concretos.

Conforme ressaltei quando da apreciação do TC 012.472/1999-9, a União, ao firmar um convênio e transferir recursos para um ente federado, busca realizar um objetivo específico de seu interesse, cumprindo um dos princípios fundamentais estatuídos no Decreto-lei 200/67: o da descentralização. Esses recursos vinculam-se a dotação orçamentária própria, aprovada pelo Congresso Nacional, atrelada ao objeto específico acordado e que só pode ser modificada por meio de prévia autorização legislativa (art. 167, inciso VI, da Constituição Federal). Daí decorre o legítimo e direto interesse do órgão conveniente federal na efetiva consecução do convênio.



Além disso, ao celebrar convênio, o ente federativo se obriga ao cumprimento das cláusulas estabelecidas de comum acordo com o conveniente, entre as quais a de aplicar os recursos de conformidade com o plano de trabalho, sob pena de sua devolução, nos termos do art. 7º, inciso XII, alínea 'c', da Instrução Normativa/STN 1/1997.

Sendo assim, a constatação de que o Estado, o Distrito Federal ou o Município se beneficiou com a aplicação dos recursos em fins diversos daqueles previstos nas cláusulas fixadas em convênio terá como consequência a condenação do respectivo ente federativo, com vistas à devolução dos valores inquinados, ressaltando-se que tal procedimento em hipótese nenhuma mitiga a autonomia desse ente, ou ofende o princípio federativo. Ao contrário, agir de forma diferente seria o mesmo que ensejar o enriquecimento sem causa desse ente.

Ademais, caso a tese da autonomia dos entes federados prosperasse nesses casos, impedindo a atuação efetiva do Tribunal de Contas da União, poder-se-ia produzir um viés na conduta dos administradores, possibilitando a utilização dos recursos recebidos mediante convênios sem o compromisso de aplicá-los nos fins previamente pactuados.

Diante de indícios de que algum ente da federação tenha se beneficiado com a aplicação irregular de recursos federais, faz-se necessária a citação da pessoa jurídica para que apresente suas alegações de defesa, ou recolha o débito correspondente. Tal procedimento, além de observar os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, confere maior eficácia aos acórdãos desta Corte, que têm força de título executivo, possibilitando a real condenação de Estados, Distrito Federal ou Municípios que tenham causado prejuízo ao erário público”.

Assim, nos termos da DN/TCU 57/2004, se há indícios de que os entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos, a citação deve ser 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”.

No caso em exame, o relatório de auditoria indica que os recursos aplicados de forma irregular, o foram, a maior parte, em benefício da municipalidade, tanto que o próprio município apresentou “*Pedido de Reconsideração da Decisão cumulado com solicitação de parcelamento*”, por meio do qual manifesta que as despesas impugnadas foram realizadas em prol da Secretaria de Saúde do Município, não havendo desfalque ou locupletamento dos recursos, requerendo, *alfim*, que a restituição dos valores fosse feita pelo município - e não pelos gestores [...] (peça 10, p. 140-150).[...] em 30 desembolsos mensais, a ser paga com recursos próprios da municipalidade (peça 10, p. 166-182)” (peça 75, pp. 3/4).

Considerando que os agentes públicos responsáveis pelas irregularidades já foram



citados, o Ministério Público concorda com o Secretário que seja o caso de, agora, ser promovida a citação do Município de Gurupi/TO, solidariamente com respectivos gestores.

A propósito, alerta o Ministério Público para a desnecessidade de renovação da citação dos agentes públicos envolvidos. Há que se considerar que o instituto da solidariedade passiva visa a favorecer única e exclusivamente o credor, não consistindo, sob ângulo algum, direito subjetivo do devedor, que nunca tem sua posição jurídica prejudicada, tanto no âmbito material quanto no processual, pela inclusão de um ou mais devedores, em regime de solidariedade, no polo passivo da relação.

Caso Vossa Excelência não acolha a preliminar suscitada, e somente em atenção ao § 2º do artigo 62 do RITCU, o Ministério Público, quanto ao mérito, manifesta-se de acordo com a proposta do Auditor.

Como bem pontuado na instrução, as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para descaracterizar as irregularidades verificadas pela equipe de auditoria.

Cumprе lembrar que, segundo entendimento jurisprudencial desta Corte, os relatórios de auditoria/inspeção contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário (v.g. Acórdãos 1.891/2006 - Primeira Câmara e 510/2005 - Segunda Câmara), o que não ocorreu no caso em exame.

III

Pelo exposto, o Ministério Público adere à proposta do Secretário de Controle Externo à peça 75.

Brasília, em 18 de julho de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador