



Processo 009.386/2010-6 (com 137 peças)
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde/Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde (MS/FNS), em razão de possíveis irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) nos exercícios de 2001 a 2003, verificadas por meio do Relatório de Auditoria 1.335/2005, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) (peças 1 e 2).

As irregularidades relevantes encontradas tratam, em síntese, de despesas realizadas sem documentação idônea e ainda gastos com desvio de finalidade, fora do escopo permitido pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

Por ocasião do julgamento das contas, o então Ministro Relator apresentou o seguinte voto:

“Este processo refere-se à tomada de contas especial iniciada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em decorrência de impropriedades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), verificadas em auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) na Prefeitura Municipal de João Lisboa/MA.

2. Após a análise da documentação apresentada pelos responsáveis Francisco Alves de Holanda, ex-prefeito, e Deocleciano Aires Carvalho, ex-secretário de saúde, pelo Denasus e pela Secex/MA, remanesceram as seguintes irregularidades (conforme descrito pelo Ministério Público):

a) despesas realizadas com taxas e juros bancários relacionados a saldo devedor e cheques devolvidos, no valor original de R\$ 198,85 (peça 1, p. 14 e evidências à peça 3, p. 47 a peça 5, p. 23): não se encontram dentro o rol de possibilidade de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saúde;

b) despesas não comprovadas com refeições que não se destinaram à área finalística da saúde, no valor original de R\$ 1.929,00 (evidências à peça 3, pp. 6/7, pp. 32/34 e pp. 37/39): o FNS impugnou os valores entendendo que, nas notas fiscais, constava o fornecimento de refeições e/ou diárias para o secretário de saúde, fato não descaracterizado pelo defendente;

c) despesas não comprovadas com aquisição de urnas funerárias, no valor original de R\$ 825,00 (evidências à peça 3, pp. 10/1): conforme exposição do FNS (peça 1, p. 51), a despesa com aquisição de urnas funerárias são ações de assistência social, não vinculada diretamente à execução das ações e serviços de saúde; portanto, não poderiam ter sido pagas com recursos do SUS;

d) despesas não comprovadas com pagamento de serviços xerográficos, no valor original de R\$ 1.000,00 (evidências à peça 3, pp.



40/2): como já mencionado, decisão desta Corte de Contas [Decisão nº 600/2000-Plenário] estabelece que a destinação dos recursos MAC+AIH [Média e Alta Complexidade e Autorização de Internação Hospitalar] não é cabível a setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não vinculados à execução de tais ações;

e) despesas não comprovadas com pagamento de medicamentos, no valor original de R\$ 50.000,00 (evidências à peça 3, pp. 43/6): foram apresentadas notas fiscais de duas empresas inexistentes e com endereços falsos (peça 1, pp. 18/9 c/c peça 3, pp. 43/6);

f) despesas não comprovadas referentes à transferência de recursos do SUS para conta não identificada, no valor original de R\$ 96.249,58, conforme extratos peça 3, p. 47, à peça 5, p. 23;

g) despesas não comprovadas referentes a saques com recibo, cheque ou transferência bancária, no valor original de R\$ 2.486.760,14, conforme extratos peça 3, p. 47, à peça 5, p. 23.

3. Assinalo que as ocorrências foram caracterizadas como irregularidades em razão da falta de comprovação das despesas. Por isso os gestores respondem pelo prejuízo. Caso tivessem sido demonstrados os gastos que configurariam o desvio de finalidade, o município também seria responsabilizado.

4. Nas alegações de defesa trazidas pelo ex-prefeito (o ex-secretário não respondeu à citação), não houve contestação específica a respeito de cada irregularidade. O responsável limitou-se a afirmar que a documentação completa estava sendo enviada em anexo e que a falhas apontadas teriam natureza meramente formal.

5. Quanto aos elementos aduzidos, a despeito de se tratar da mesma documentação examinada anteriormente pelo Denasus (tendo sido abatido do débito o valor de R\$ 293.318,67, correspondente a despesas aceitas como regulares), não haviam sido aprovados os gastos de pessoal ligados à área finalística de saúde, em razão da suposta inexistência de notas empenho ou ordens de pagamento. Como, na realidade, esses documentos estão presentes, pode-se acolher como correta a quantia total despendida com servidores do município no interregno de janeiro de 2001 a setembro de 2003 (período auditado) - R\$ 690.201,39.

6. No tocante às demais irregularidades, não há modificações a serem feitas. As alegações de defesa não foram capazes de afastá-las.

7. Dessa forma, acolho a proposta da unidade técnica, ratificada pelo Ministério Público, de julgar irregulares as contas de Francisco Alves de Holanda, ex-prefeito, e de Deocleciano Aires Carvalho, ex-secretário de saúde, condenando-os ao pagamento do débito apurado, bem como aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

8. Também considero adequada a exclusão, do débito imputado, de R\$ 495,75 (que haviam sido incluídos indevidamente) e a não inclusão de R\$ 501,00 (que, embora irregulares, não integraram os ofícios citatórios), referentes a despesas não comprovadas com refeições. De fato, acrescentar essa última quantia de baixa materialidade traria poucos benefícios que não justificariam os custos para a adoção das medidas saneadoras pertinentes.



9. Por fim, ressalto que, tendo em vista a grande quantidade de valores e datas de cada despesa indevida, será considerada, no acórdão, para cada grupo de irregularidades, a data da ocorrência mais recente, o que representa condição mais favorável aos ex-gestores”.

Assim, foi proferido o Acórdão 2.876/2013- 1ª Câmara (apostilado pelo Acórdão 3.764/2013 – 1ª Câmara):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 3º; 19, *caput*; 23, inciso III; 28, inciso II; e 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o arts. 202, § 6º, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 julgar irregulares as contas de Francisco Alves de Holanda e Deocleciano Aires Carvalho, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir das datas mencionadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
16/5/2001	825,00
15/6/2001	50.000,00
1/3/2002	2.933,85
8/5/2003	1.929,00
14/5/2003	1.000,00
23/6/2003	198,85
7/8/2003	96.249,58
13/12/2003	1.796.558,75

9.2 aplicar a Francisco Alves de Holanda e Deocleciano Aires Carvalho multa no valor individual de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4 remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão”.

Inconformado com a decisão, o sr. Francisco Alves de Holanda interpôs o presente recurso de reconsideração (peça 114).

A Secretaria de Recursos, depois de analisar as alegações do recorrente, quanto ao mérito do apelo, propôs, em pareceres coincidentes (peças 135 a 137):



“a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Alves de Holanda, com base nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão 2.876/2013-TCU-1ª Câmara, retificado pelo Acórdão 3.764/2013-TCU-1ª Câmara;
b) dar ciência aos responsáveis, aos interessados e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão”.

II

O Ministério Público anui ao entendimento da secretaria especializada.

A partir da leitura do voto acima transcrito, é possível verificar que a condenação do ex-prefeito decorre da falta de comprovação das despesas, conforme destacado pelo Secretário de Recursos (peça 137).

Desse modo, para desconstituir as irregularidades apuradas, cabia ao recorrente comprovar o regular emprego dos recursos federais do SUS que lhe foram confiados, por meio de documentação consistente.

No entanto, o ex-alcaide, apesar de afirmar que o faria nesta oportunidade, não juntou ao seu recurso qualquer documento comprobatório de que os recursos em comento foram corretamente aplicados.

Assim, apenas suas alegações recursais não capazes de elidir as irregularidades apuradas nos autos, pois permanece pendente de comprovação o bom e correto emprego das verbas federais repassadas.

De acordo com o Acórdão 511/2005 – 1ª Câmara, a *“mera apresentação de alegações, desacompanhadas de documentação comprobatória da regular aplicação dos recursos, não é suficiente para elidir as irregularidades que motivaram a decisão”*.

Importa lembrar que, por força do comando constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, em casos da espécie, cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, por meio de documentação robusta, consistente e suficiente, conforme pacífica jurisprudência desta Corte de Contas.

Por oportuno, vale destacar as seguintes deliberações:

“Sumário

(...)

1. Compete, exclusivamente, ao gestor dos recursos públicos fazer prova adequada da regularidade da sua gestão, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como dos artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.
2. O ônus da prova, nos termos da pacífica jurisprudência do TCU, incumbe sempre ao gestor da época da aplicação dos recursos, que deve comprovar a sua regular aplicação.” (Acórdão 2.063/2009 – 2ª Câmara).

“Sumário

(...)

2. Compete ao gestor o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente, que demonstre os gastos



efetuados, bem como o nexo de causalidade entre as despesas executadas e as verbas repassadas.” (Acórdão 73/2007 – 2ª Câmara).

“Sumário
(...)

1. O ônus da prova da regularidade na aplicação dos recursos, por dever constitucional e legal, recai no gestor.” (Acórdão 1.308/2006 – 1ª Câmara).

Sobre a alegação de que não houve dolo por parte do recorrente, vale destacar excerto do voto condutor do Acórdão 4.856/2010 – 2ª Câmara:

“12. No que diz respeito à alegação de inexistência de dolo, cumpre ressaltar que não há a necessidade da comprovação de dolo na conduta do gestor para a sua condenação. É de se esclarecer que as hipóteses de julgamento pela irregularidade das contas encontram-se objetivamente previstas nas Leis nº 8.443/1992 [...], bem como na IN STN nº 1/97.

13. Ademais, a Lei nº 8.443/1992 não faz distinção entre culpa e dolo, muito menos exigência de dolo para condenação, mas leva em conta o nexo de causalidade ou liame da conduta do responsável para com a irregularidade consumada.”

Veja-se, ainda, por sua pertinência, excerto do voto que antecede o Acórdão 3.945/2009 – 1ª Câmara, da lavra do eminente Ministro Augusto Nardes, em que se discutem os efeitos danosos da movimentação irregular de recursos da conta específica, o que, *in casu*, levou à maior parcela do débito:

“5. No tocante às transferências de recursos da conta bancária específica, pertencente ao Fundo Municipal de Saúde, para outras contas do município, situação distinta se impõe. Nesse caso, ante a ausência nos autos de documentos que comprovem o destino dos recursos e a sua correta aplicação, de acordo com os normativos aplicáveis à espécie, é evidente que não se pode cogitar de responsabilizar o ente federativo, devendo o dever de reparar os cofres públicos ficar restrito ao ex-Prefeito.

6. Cumpre registrar que, nos processos administrativos que tramitam neste Tribunal, a imputação de débito a responsável independe da configuração de dolo. Isso porque o dever de prestar contas da verba federal recebida compete ao gestor, por meio da documentação hábil que demonstre o nexo de causalidade entre o montante gerido e as despesas executadas (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal). Em outras palavras, o ônus de provar a correta aplicação da quantia repassada nos objetivos pactuados é dever do gestor, a quem é dado agir com zelo no trato da coisa pública e segundo os ditames da Lei. Assim, mesmo que não configurada conduta dolosa, quando constatado prejuízo ao erário em face da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos, não há como deixar de responsabilizar o agente que a ele tenha dado causa, uma vez que, em princípio, terá incorrido em culpa, por negligência, ao ignorar o dever de agir com responsabilidade segundo os normativos aplicáveis à espécie.



7. Por essas razões, não há como aceitar as alegações de defesa relacionadas a essa irregularidade.

8. Observo que o ex-Prefeito, instado a apresentar justificativa perante a equipe de auditoria do SUS, limitou-se a argumentar (fl. 39), sem juntar aos autos elementos aptos para sustentar a afirmação, que as transferências foram necessárias porque a agência bancária ‘em relação à qual estava vinculada a conta específica dos repasses, pertencente ao Fundo Municipal de Saúde’ não possuía talonário de cheques em quantidade suficiente para viabilizar os pagamentos, devido a atrasos no fornecimento.

9. Certamente, tal argumento também não pode socorrer o responsável nesta fase processual. Sobre isso, é suficiente assinalar que a ausência de prova documental do destino conferido aos recursos impede que se considere qualquer alegação cujo escopo desborde do foco das irregularidades, ainda mais quando se trata de argumentos desacompanhados de conjunto probatório.”

III

Pelo exposto, o Ministério Público anui à proposta da Secretaria de Recursos.

Brasília, em 27 de fevereiro 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador