TC 009.968/2010-5

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de Araguaína/TO.

Recorrente: Município de Araguaína/TO (CNPJ 01.830.793/0001-39)

Advogado: José Januário Alves Matos Junior, OAB/TO 1725, procuração e-tcu - Aba: Representações Legais.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidades na aplicação de recursos do SUS. Contas irregulares do Município de Araguaína/TO, do ex-prefeito e dos ex-Secretários de Saúde. Contas regulares com ressalva dos demais gestores. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Negativa provimento do recurso.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peças 54, 89 e 144) interposto por Município de Araguaína/TO contra o Acórdão 4412/2013 – TCU – 1ª Câmara (peça 29).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> 9.1. excluir da relação processual os Srs. Max Saldanha Athayde e Máximo da Costa Soares, em razão do afastamento da responsabilidade das irregularidades ora tratadas;
>
> 9.2. considerar revel o responsável Carlos Walfredo Reis, com amparo no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;
>
> 9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", e 19 da Lei 8.443/1992, irregulares as contas dos Srs. Joaquim de Lima Quinta, Carlos Walfredo Reis, Raimundo Wilson Ulisses Sampaio e Túlio Neves da Costa;
>
> 9.4. aplicar aos Srs. Joaquim de Lima Quinta, Carlos Walfredo Reis, Raimundo Wilson Ulisses Sampaio e Túlio Neves da Costa, com fundamento nos arts. 19, parágrafo único, 23, inciso III, 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando- lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
>
> 9.5. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e 19 da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Município de Araguaína/TO, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas, até o dia do efetivo pagamento, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52739917.

recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), na forma da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea " a", do Regimento Interno do TCU):

Quadro anexo à peça 29

9.6. 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, e

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, bem como ao Fundo Nacional de Saúde.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde/FNS em decorrência de irregularidades na aplicação dos recursos do SUS repassados ao Município de Araguaína/TO nos exercícios de 1994 e 1995, em razão da cobrança indevida de procedimentos e superfaturamento praticados no Posto de Saúde Barros daquele município.

2.1. De acordo com o Tribunal, as irregularidades restaram evidenciadas a partir de divergências verificadas entre os números registrados nos Mapas de Resumo Mensais das Atividades Básicas da Unidade, nos Mapas Mensais de Produção Odontológica, no Gabarito de Imunização e aqueles indicados no Boletim de Produção Ambulatorial/BPA, conforme apontado no Relatório de Auditoria 51/95 do Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Estado de Tocantins (peça 1, p. 13-17).

2.2. Entendeu o TCU que a partir do relatório de auditoria, foi possível verificar a ocorrência de cobranças indevidas entre fevereiro/1994 e fevereiro/1995, de vários procedimentos e superfaturamento de outros que "superaram em alguns casos a 1.000%".

2.3. Os serviços supostamente prestados eram contabilizados e agrupados nos Mapas. Posteriormente, eram esses mapas enviados à Secretaria Municipal de Saúde para que fossem emitidos os Boletins de Produção Ambulatorial. Quedou patente, por conseguinte, que as impropriedades foram cometidas no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

2.4. Após desenvolvimento do processo, o Município, ora recorrente, foi responsabilizado por ter sido o beneficiário dos recursos indevidamente transferidos, conforme consignado no voto condutor do Acórdão 10.920/2011 - 2ª Câmara, que acompanhou julgados consubstanciados nos Acórdãos 2.317/2010, 2.318/2010 e 2.966/2010, todos da Primeira Câmara.

2.5. Neste momento comparece aos autos o ente federativo insurgindo-se contra a deliberação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 121 ratificado pelo Relator, Ministro Benjamim Zymler, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido (despacho de peça 132).

3.1. Importante mencionar que posteriormente à interposição do recurso de reconsideração (peça 54) e sua admissibilidade pelo Despacho de peça 132, o recorrente peticionou nesta Corte (peça 144) requerendo o conhecimento e processamento da peça como pedido de reexame.

3.2. Não há exame preliminar de admissibilidade desta peça, logo, o adequado encaminhamento processual, uma vez que o recorrente a nominou de pedido de reexame, seria a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52739917.

devolução dos autos ao Serviço de Admissibilidade – SAR desta secretaria para o exame preliminar.

3.3. Contudo, após entendimentos desta unidade técnica, e considerando que nos autos encontra-se pendente de instrução de mérito um recurso de reconsideração (R001), e com fulcro nos princípios da celeridade e racionalidade administrativa, deve-se instruir, no mérito, o recurso de reconsideração e considerar a peça 144 como memoriais (elementos adicionais) ao recurso anteriormente conhecido.

3.4. Com fulcro na informação acima e após analisar a peça 144, entende-se a existência de duas teses contidas no expediente.

3.5. A um, questiona-se a tempestividade dos embargos de declaração interpostos (peça 59), os quais não foram conhecidos por esta Corte, por intempestividade (peça 98). Para tanto, apresenta os mesmos argumentos já apresentados por meio de outro recurso (peça 126) e rejeitados pelo Tribunal (Acórdão 842/2014 – TCU – 1ª Câmara, peça 137) e requer a anulação Acórdão 842/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 137) que tratou o recurso da peça 126 como mera petição.

3.6. A dois, defende-se que o prejuízo ao erário não foi comprovado, uma vez que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde foram utilizados de forma correta. Dessa forma, a responsabilidade do município teria decorrido da adoção da teoria da responsabilização objetiva, incompatível com o sistema de responsabilização subjetiva que vigora nesta Corte.

3.7. Com relação a primeira tese, trata-se de exame de admissibilidade, neste sentido entende-se que a questão já foi devidamente tratada nas peças 134-136, ratificada pelo TCU no Acórdão 842/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 137). Neste sentido, adota-se como razões de convicção o exposto na peça 134 e afasta-se os argumentos, novamente, apresentados.

3.8. A segunda tese é essencialmente meritória e ao tratar a peça 144 como elementos adicionais sua análise de mérito se impõe, o que será feito a seguir.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) a aplicação dos recursos transferidos foi devida e não constituiu desvio de finalidade (peça 54);

b) houve imputação de responsabilidade objetiva ao Município.

5. Da aplicação dos recursos transferidos.

5.1. Defende-se no recurso (peça 54) que todos os recursos foram aplicados em "prol de serviços à saúde ambulatorial no Setor de Barros", sem qualquer desvio de finalidade.

5.2. Para tanto argumenta que de acordo com a Decisão 600/2000 TCU – Plenário, foi firmado o entendimento de que "os recursos federais transferidos da conta do SUS aos estados, Distrito Federal e municípios, com fulcro no art. 30 da Lei n° 8.142/90, na hipótese de aplicação na cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e nas demais ações de saúde (despesas correntes), devem ser aplicados exclusivamente para manutenção da assistência ambulatorial e hospitalar", e isto foi realizado, os "gastos foram realizados na mesma área, com benefício à comunidade, caracterizando despesas meramente administrativas, não acontecendo o desvio de finalidade."

5.3. Conclui, após citar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que "não resiste à invalidez o ato enquadrador do regime por ter dupla face, o que caracteriza sua ilegalidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52739917.

material, e, por conseguinte, seu desvio de finalidade, não ocorreu já que tudo foi aplicado no em prol de serviços à saúde ambulatorial no Setor Barros, fincando a esta douta corte de contas (sic) rever seu posicionamento já que não ficou caracterizado o desvio de finalidade"

Análise:

5.4. Vale lembrar que a condenação do Município de Araguaína/TO decorreu de cobranças indevidas entre fevereiro/1994 e fevereiro/1995, de vários procedimentos e superfaturamento de outros que "superaram em alguns casos a 1.000%". Dessa forma, serviços que não foram prestados eram contabilizados e agrupados nos Mapas e cobrados do Sistema Único de Saúde. Logo, ainda que os recursos obtidos deste procedimento, irregular e fraudulento, fossem aplicados em benefício da municipalidade, o que não se está a admitir, não elide a irregularidade.

5.5. O desvio de recursos em benefício do município persiste, assim, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas, não há como isentar o município da devolução dos recursos obtidos via procedimento irregular de faturamento ao SUS.

5.6. Percebe-se que os argumentos do recorrente não estão relacionados a irregularidade em si, logo não há argumento técnico capaz de comprovar a inexistência da irregularidade, desvia-se do motivo da condenação para tentar elidir a responsabilidade atribuída.

5.7. Há que se ter impugnação direta aos fundamentos de fato e direito do acórdão, em outras palavras, o recurso deve impugnar os fundamentos (fatos e direito) da decisão recorrida, trazendo as razões pelas quais entende o recorrente que a mesma merece ser reformada, sob pena de inépcia da peça recursal e não se ter o que examinar.

5.8. Da leitura da peça recursal e do exame de suas razões, nota-se que o recorrente, em desrespeito ao princípio da dialeticidade, não impugnou os fundamentos do acórdão combatido, qual seja, desvios ocorridos, em benefício do município, consistente na majoração de serviços e valores dos procedimentos faturados. Nada se argumentou em relação à irregularidade.

5.9. Ante o exposto e a ausência de manifestação que atacasse a irregularidade, em si considerada, entende-se que as razões recursais apresentadas não foram suficientes para afastar os fundamentos da condenação, devendo-se manter a decisão do Tribunal.

6. Da responsabilização objetiva

6.1. O recorrente aduz em suas razões recursais que o prejuízo ao erário não foi comprovado, uma vez que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde foram utilizados de forma correta. Dessa forma, a responsabilidade do município teria decorrido da adoção da teoria da responsabilização objetiva, incompatível com o sistema de responsabilização subjetiva que vigora nesta Corte.

6.2. Argumenta, em síntese, que não se pode responsabilizar o município sem que se prove "dolo ou culpa, a causação do resultado e o nexo de causalidade", não se podendo fundamentar "na incidência de uma hipótese legal objetiva, prevista nos art. 10, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19 e 23, inciso III, da Lei no 8.443/92." Ao débito, em nenhum momento contribuiu a conduta do recorrente.

Análise:

6.3. É certo que não há como apurar a conduta do Município, porquanto pessoa jurídica não atua, não administra, não guarda, nem gerencia. A responsabilização de pessoa jurídica é apurada avaliando a conduta dos gestores que atuam em seu nome, representando-a.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52739917.

6.4. Logo, no sistema de responsabilização subjetiva, vigente nesta Corte de Contas, para que se responsabilize o município, examina-se a conduta dos seus gestores. Exatamente nesse sentido procedeu o Tribunal nos autos do presente processo (peça 11, p. 40), **verbis**:

> 3. Manifesto minha concordância quanto ao encaminhamento proposto em relação ao município, tendo em vista que as alegações de defesa apresentadas em nome daquele ente não são capazes de afastar a irregularidade que lhe foi imputada, qual seja, a cobrança indevida de procedimentos e superfaturamento praticados no Posto de Saúde Barros daquela municipalidade. Assim, ante a impossibilidade de aferição da boa-fé da pessoa jurídica, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei Orgânica do TCU deve ser concedido novo e improrrogável prazo ao Município de Araguaína/TO para a liquidação do débito atualizado monetariamente.
>
> 4. Quanto ao julgamento das contas dos demais responsáveis, entendo que a questão deve ser tratada quando do julgamento de mérito das presentes contas, ou seja, após transcorrido o prazo que está sendo concedido ao município para recolhimento do débito. Entendo que esse encaminhamento evita descompasso no andamento processual, ante a possibilidade de interposição de recursos caso se julgasse desde já as contas dos outros responsáveis arrolados nestes autos.
>
> 5. Contudo, entendo pertinente tecer considerações, neste momento, quanto à proposta de afastamento da solidariedade dos demais responsáveis quanto ao débito apurado. Conforme ponderou a Secex/TO, os valores cobrados indevidamente foram depositados em conta corrente específica gerida pelo município, tendo, em princípio, beneficiado tão somente o ente federado, não havendo indícios nos autos de locupletamento dos responsáveis.
>
> 6. Considero adequada a avaliação da unidade técnica, no sentido de afastamento da solidariedade dos ex-gestores quanto ao débito apurado. Esse, aliás, é o entendimento manifestado mais recentemente por este Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2317/2010, 2318/2010 e 2966/2010, todos da Primeira Câmara, prolatados quando do julgamento de outras tomadas de contas especiais instauradas em razão da ocorrência dos mesmos fatos em outras unidades de saúde de Araguaína/TO. Entretanto, em que pese o afastamento, nesta fase processual, da solidariedade dos gestores quanto ao débito, seus atos de gestão que resultaram nas ocorrências apuradas neste processo serão objeto de avaliação quando do julgamento de mérito da presente tomada de contas especial.
>
> 7. Feitas essas considerações, o débito apurado deve então ser imputado tão somente ao ente municipal, ao qual é dada nova oportunidade de recolhimento nesta fase processual.

6.5. Conforme descrito, o ente federado foi o beneficiário das condutas desautorizadas praticadas por seus gestores, logo, todos os elementos da irregularidade, no sistema de responsabilidade subjetiva, encontram-se plenamente caracterizados, não havendo que se falar em culpa objetiva do recorrente.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não há que se falar em regular aplicação dos recursos transferidos ao município, uma vez que foi faturado ao SUS, em favor do município, procedimentos inexecutados e superfaturados, caracterizando benefícios indevidos ao ente federado;

b) não houve imputação de responsabilidade objetiva ao Município, sua responsabilização decorreu de conduta desautorizada de seus gestores.

7.1. Com base nessas conclusões, propõe-se negar **provimento do recurso.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52739917.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida;

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,
em 7/8/2015.

Giuliano Bressan Geraldo

Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6559-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52739917.