

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 041.547/2012-8 [Apenso: TC 010.519/2011-4]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidades: Município de Chapadinha – MA e Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS)

Responsáveis: Danúbia Loyane de Almeida Carneiro (618.174.493-20); José da Costa Almeida (008.912.233-04); Maria José Pereira Coutinho (064.624.303-97); Napoli Serviços de Construções Ltda. (08.562.501/0001-73)

Representação legal: Enéas Garcia Fernandes Neto (6756/OAB-MA) e outros, representando Maria José Pereira Coutinho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DECORRENTE DE AUDITORIA REALIZADA PELO DENASUS. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA GESTÃO DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE CHAPADINHA. ARRENDAMENTO MERCANTIL DE HOSPITAL QUE NÃO ENTROU EM OPERAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO DENASUS. NÃO APRESENTAÇÃO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS. PAGAMENTO DE DESPESAS NÃO REALIZADAS. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR TODAS IRREGULARIDADES E AFASTAR A CULPABILIDADE. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por este Tribunal em cumprimento ao Acórdão 6.396/2012-2ª Câmara, prolatado no âmbito de representação apresentada por vereador do Município de Chapadinha/MA, noticiando supostas irregularidades constatadas em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) na gestão da saúde no Município de Chapadinha/MA, abrangendo os exercícios de 2006, 2008 e 2009.

2. Por meio da aludida deliberação, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, o TCU decidiu conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente, converter o processo em tomada de contas especial e autorizar a realização das citações e audiências sugeridas pela referida unidade técnica.

3. Nesse contexto, a então denominada Secex/MA adotou as seguintes medidas processuais:

3.1. Citação do Sr. José da Costa Almeida, ex-Secretário Municipal de Saúde e Saneamento de Chapadinha/MA, e da sociedade empresária Napoli Serviços de Construções Ltda., tendo em vista o “pagamento à empresa Napoli Serviços de Construções Ltda, vencedora da licitação na modalidade convite nº 014-S, de 25/1/2008, para reforma do Hospital São Francisco, do valor de R\$ 36.151,06, 2ª medição, pago com o cheque nº 850.640, de 11/7/2008, conta nº 58.043-0 (MAC), Banco do Brasil S. A., agência 1773-6, em virtude de não haver comprovação de que os serviços foram realizados, conforme Constatação nº 124189, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661 (subitem 4.1 desta instrução)”;

3.2. Citação da Sra. Danúbia Loyane de Almeida Carneiro, ex-Prefeita de Chapadinha/MA e da Sra. Maria José Pereira Coutinho, ex-Secretária Municipal de Saúde e Saneamento, em face do “pagamento a empresa M. Rodrigues Fernandes – Hospital São Francisco, de arrendamento do prédio desta unidade de saúde, nos exercícios de 2011 e 2012, no montante de R\$ 655.018,95, pois caracterizaram atos antieconômicos, praticados após recomendação constante da Constatação 12291, a seguir transcrita, do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, no sentido de avaliar, juntamente com o Conselho Municipal de Saúde, a pertinência de ser cancelado o arrendamento do Hospital São Francisco, em virtude de nunca ter funcionado como unidade hospitalar, ocasionando danos ao erário. Na inspeção realizada por esta unidade técnica na Prefeitura Municipal de Chapadinha - MA, no período compreendido entre 20/3/2012 e 12/4/2012, levada a efeito nos autos do TC 010.519/2011-4, verificou-se que o Hospital São Francisco continuava sem funcionar como unidade hospitalar, apenas funcionando em suas instalações, e assim mesmo precariamente, a Central de Consultas (subitem 4.2 desta instrução)”;

3.3. Citação do Sr. José da Costa Almeida em razão dos “pagamentos de gêneros alimentícios perecíveis, adquiridos por meio do Pregão Eletrônico nº 25/2009, sem comprovação da entrada dos produtos nas unidades hospitalares que servem alimentação a pacientes, no valor de R\$ 49.021,00, sendo R\$ 29.890,00 (vinte e nove mil oitocentos e noventa reais) referente ao valor de carne moída e R\$ 19.131,00 (dezenove mil cento e trinta e um reais) de hortaliças, discriminadas a seguir, conforme Constatação nº 124206, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, evidenciada em notas fiscais, recibos e cópias de cheques (subitem 4.3 desta instrução)”;

3.4. Citação da Sra. Maria José Pereira Coutinho haja vista a “não comprovação da entrada de carne de primeira e moída nos hospitais (HCC e HAPA), no valor de R\$ 13.223,00, discriminada a seguir, conforme Constatação nº 124205 constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, evidenciada em notas fiscais e cópias de cheques (subitem 4.4 desta instrução)”;

3.5. Citação do Sr. José da Costa Almeida tendo em vista a “ausência de documentação comprobatória das despesas, no total de R\$ 180.110,80, e pagamentos acobertados por notas fiscais inidôneas, em 2007 e 2008, no total de R\$ 227.467,25, discriminados a seguir, conforme Constatação nº 120791, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, evidenciada em cópia do extrato do Banco do Brasil S.A., conta nº 58.043-0, agência 1773-6, notas fiscais e consultas aos fornecedores (subitem 4.5 desta instrução)”;

3.6. Audiência das Sras. Danúbia Loyane de Almeida Carneiro e Maria José Pereira Coutinho, em razão das seguintes ocorrências:

3.6.1. “não cumprimento das recomendações constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, para [listou]”;

3.6.2. “da prevalência na área de saúde da administração municipal da terceirização dos serviços especializados, em especial nas categorias de médicos (77%), técnicos de enfermagem (85%), odontólogos (61%) e enfermeiros (54%), funções estritamente finalísticas e de caráter permanente, típicas de carreira de estado (subitem 5.7)”;

3.6.3. “com relação à estrutura do prédio do Hospital Antonio Pontes Aguiar: inadequação do depósito de material de limpeza, falta de limpeza nas áreas internas e externas, problemas recorrentes de abastecimento de água por conta de problemas na bomba, portas deterioradas; colchões sem lençóis; janelas quebradas e infiltrações na cobertura do prédio; área de ampliação construída, sem utilização e com infiltrações de água na cobertura (subitem 5.9)”;

3.6.4. “com relação à prestação de contas de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde: por não ter sido apresentada ao CMS a prestação de contas do exercício de 2011, nem a prestação de contas do primeiro trimestre de 2012; por estar consignado no parecer técnico financeiro da comissão de finanças do CMS, referente ao exercício de 2010, que não foram

apresentadas as prestações de contas trimestrais ao conselho municipal de saúde, nem audiências públicas na câmara municipal, e que as licitações para compras e serviços não foram apreciadas pelo CMS; por estar consignado no parecer técnico financeiro da comissão de finanças do CMS, referente ao primeiro trimestre de 2011, que foi apresentada intempestivamente a prestação de contas do primeiro trimestre, somente ao final do segundo trimestre (subitem 5.10)”.

3.7. Diligência ao Banco do Brasil S.A. “com o objetivo de requisitar todos os extratos bancários emitidos contra as contas específicas onde se movimentaram recursos do SUS nos anos de 2008 a 2011 (contas nº 58.043-0 e 28.087-9, agência 1773-6), e cópias dos seguintes cheques/documentos bancários de débitos das referidas contas correntes, para fins de aferição de eventual desvio de finalidade: [listou]”.

4. Cumpridas as medidas processuais, somente a Sra. Maria José Pereira Coutinho apresentou resposta. A unidade técnica deu prosseguimento ao processo e elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

“Alegações de defesa da sra. Maria José Pereira Coutinho na citação (solidariedade com a senhora Danúbia Loyane de Almeida Carneiro).

7. Irregularidade: pagamento à empresa M. Rodrigues Fernandes – Hospital São Francisco, de arrendamento do prédio daquela unidade de saúde, nos exercícios de 2011 e 2012, no montante de R\$ 655.018,95, caracterizando ato antieconômico em razão de nunca ter funcionado como unidade hospitalar, ocasionando danos ao erário, em responsabilidade solidária com a sra. **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro**, prefeita municipal no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012.

7.1. Alegações de defesa: a defendente alega que o Hospital São Francisco – M. RODRIGUES FERNANDES, com capacidade de 199 leitos, foi arrendado pelo município com vistas à capacitação em assistência plena de saúde junto ao SUS. Informa ainda que o prédio do referido hospital era utilizado como anexo ao Hospital de Chapadinha, onde funcionava o Centro de Marcação de Consultas e de Especialidades. Tanto assim, que não era cadastrado junto ao SCNES como hospital. Assim, não teria havido má fé da defendente, uma vez que o prédio arrendado cumpriu seu desiderato. Argumenta ainda que a unidade técnica levou em consideração somente a letra morta do contrato, que falava em arrendamento do hospital, desconsiderando a primazia da realidade, uma vez que, em não sendo cadastrado no SCNES como hospital, não poderia sê-lo assim considerado.

7.2. Análise/fundamentação: as argumentações da defendente não conseguiriam elidir os questionamentos efetuados, já que o cerne da questão era justificar o arrendamento de um hospital particular, ao preço do arrendamento de um hospital particular, incluindo todos os equipamentos e instalações, o pagamento dos salários e dos encargos sociais de todos os empregados por ele contratados, sem direito a retenção de benfeitorias úteis e nem indenização por benfeitorias necessárias, com o preço de arrendamento fixado pelo número de leitos, se o prédio serviria apenas para atividades meio, como marcação de consultas. Nesse jaez, é evidente que o arrendamento constituiu ato antieconômico para a Administração, o que contraria o princípio constitucional da eficiência.

7.3. Conclusão parcial: considerando que a defendente tangenciou o questionamento, apenas informando o que já constava nos autos – que o Hospital São Francisco não estava cadastrado no SCNES e que o prédio arrendado servia apenas como Central de Marcação de Consultas – há de se rejeitarem suas alegações de defesa quanto a este ponto.

Alegações de defesa da sra. Maria José Pereira Coutinho na citação (responsabilidade individual).

8. Irregularidade: não comprovação da entrada de carne de primeira moída nos hospitais (HCC e HAPA), no valor de R\$ 13.223,00, conforme Constatação 124205 do Relatório de Auditoria do Denasus 1.661, evidenciada em notas fiscais e cópias de cheques.

8.1. Alegações de defesa: a defendente alega que o Sistema Único de Saúde de Chapadinha é referência hospitalar para aproximadamente 460 mil habitantes, constituído por diversas unidades de saúde e hospitalares, inclusive, uma casa de apoio na capital. Nesse contexto, em razão da demanda, há a real necessidade de adquirir uma grande quantidade de gêneros alimentícios. Daí que a ausência de documentos que atestem o recebimento dos gêneros alimentícios, per si, não pode servir de prova de que não houve o fornecimento e o recebimento dos gêneros alimentícios pela municipalidade.

8.2. Análise/fundamentação: a Lei 4.320/1964, em seu art. 63, define a liquidação da despesa como a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Consubstancia-se em documentação idônea e suficiente, como recibos, notas fiscais, contratos, notas de empenho e comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. É a lei, da qual não pode se afastar o administrador, que fixa a obrigatoriedade. E é o gestor, pela sua obrigação de prestar contas dos recursos públicos geridos por ele (vide art. 70, da Constituição Federal), que tem que provar a boa e regular execução dos recursos. Essa prova se consubstancia na documentação e na forma exigida pela lei. Não se admite presunção de regularidade para tal desiderato.

8.3. Conclusão parcial: ao contrário da administração particular onde é permitido qualquer ato desde que não seja proibido, na Administração pública, o gestor está adstrito à lei. É ele quem tem que provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, apresentando os documentos necessários para tanto. Por tais razões, há de se rejeitarem suas alegações de defesa quanto a este ponto.

Razões e justificativas da sra. Maria José Pereira Coutinho na audiência (em comum com a senhora Danúbia Loyane de Almeida Carneiro).

9. Irregularidade: não cumprimento das recomendações constantes do Relatório de Auditoria do Denasus 1.661, para:

a) implantar controle do abastecimento da frota, capaz de identificar o veículo pela marca, modelo, placa e quilometragem;

b) implantar controle do uso dos veículos próprios e alugados, de forma a identificar o destino, motorista, usuário (paciente ou funcionário), data e hora da saída e da chegada ao destino e a origem;

c) adequar a CAF às instruções Técnicas para Organização da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, assim como ao contido na RDC 50/2002, referente à farmácia;

d) atualização cadastral de acordo com a Portaria 142/2003;

e) manter o CNES da unidade atualizado e com informações fidedignas em conformidade com a Portaria 142/2003 e o Manual Técnico CNES/2006;

f) assumir as responsabilidades de competência municipal, especialmente quanto ao monitoramento e fiscalização da execução dos procedimentos em todas as unidades prestadoras de serviços, viabilizando orientação/padronização sobre os métodos para coleta e arquivamento dos dados informados no Boletim de Produção Ambulatorial - BPA, de forma a facilitar a coleta e comprovar a realização dos atendimentos;

g) estruturar o Setor de Auditoria, fazendo cumprir as atribuições de competência municipal, conforme dispõe o Decreto 1.651/1995 e o pactuado no Termo de Compromisso de Gestão Municipal;

h) viabilizar o reparo de equipamentos e a conservação predial, em conformidade com a RDC 50/2002;

i) viabilizar reforma e conservação predial em conformidade com a RDC 50/2002; atualização cadastral de acordo com a Portaria 142/2003;

j) viabilizar o arquivamento/conservação de documentos em conformidade com as Resoluções CFM 1.639/2007 e 1.821/2007; o setor de radiologia, mediante a Portaria SVS/MS nº 453/1998, assim como conservação de todo o equipamento/mobiliário que estiverem necessitando.

9.1. Justificativas: transcreve-se a seguir a manifestação da justificante:

No que diz respeito à implantação do controle de abastecimento da frota, capaz de identificar o veículo pela marca, modelo, placa e quilometragem, além do controle de uso dos veículos próprios e alugados, com destino, quilometragem, usuário, data hora, dentre outras, observa-se que a Defendente deu cumprimento a todas as recomendações oriundas pelo DENASUS, consoante comprovam os Memorandos nº 04/2010, 12/2010 e 274/2010, cujas cópias seguem em anexo (docs.), todos tratando, especificamente, do abastecimento da frota de veículos do Setor de Saúde do Município de Chapadinha (MA), o que exime a Defendente de qualquer responsabilidade. Especificamente à adequação da CAF, observa a documentação em anexo (doc.), notadamente pelo Relatório anexo ao Ofício nº 16/2011/SEMUS, que foram tomadas as devidas providências no sentido de adotar tais recomendações, de cunho físico e estrutural, o relatório em anexo contém acervo fotográfico das providências que foram tomadas no sentido de adequar a CAF à RDC nº 50/2002, o que se mostra dentro dos parâmetros que foram determinados pela auditoria do DENASUS após inspeção no município de Chapadinha (MA).

Em relação à atualização cadastral e das informações do CNAES, instrui-se a presente manifestação cópia dos referidos cadastros, devidamente atualizados e com todas as informações que deveriam constar na época da apuração dos fatos, o que, portanto, comprova que as recomendações do DENASUS foram fielmente cumpridas.

Após recomendação oriunda do DENASUS a SEMUS/Chapadinha orientou seus servidores públicos a monitorarem e fiscalizarem a execução dos recursos em todas as unidades prestadoras de serviços da saúde no município, visando padronizar os métodos, bem como alimentar e arquivar as informações contidas no Boletim de Produção Ambulatorial - BPA, comprovando tal assertiva mediante cópia em anexo.

O Setor de Auditoria interna foi estruturado consoante recomendação oriunda do DENASUS e ficavam à cargo da Auditora GIOVANA C. SALES COSTA, que fazia periodicamente auditoria nas Unidades de Saúde, equipamentos, materiais, bem como analisava o gerenciamento desses serviços, a exemplo - por amostragem - do Relatório de Auditoria 04/2010, cuja cópia ora segue em anexo (doc.).

Os reparos nos equipamentos e a conservação predial do Hospital Municipal de Chapadinha (MA) ocorreu conforme comprova o Relatório de Inspeção a que alude o Ofício nº 16/2011/SEMUS, cuja cópia segue em anexo (doc.), além de fotografias ora anexadas.

Nesse contexto, havendo uma inspeção in loco restará devidamente demonstrado que houve reformas e reparos nos equipamentos de que trata o presente item da instrução do processo.

As fotografias em apreço comprovam não só a realização dos reparos e da reforma/conservação predial, como também que as Unidades de Saúde em referência encontram-se em pleno funcionamento.

Do mesmo modo, que o tópico acima referido, o Relatório de Inspeção de que trata o Ofício nº 16/2011 comprova a reforma e conservação predial do Hospital Antônio Pontes Aguiar, além do próprio acervo fotográfico (docs.).

No que diz respeito ao Setor de Radiologia, segue em anexo (doc.) comprovação documental, contendo, inclusive, fotografia, do pleno funcionamento do setor com o competente aparelho de Raio-X de que trata o presente tópico.

9.2. Análise/fundamentação: todas as argumentações da justificante se calcam em pretensos documentos que guarneceriam suas justificativas, incluindo, normas, formulários, termos de entrega e fotos. No entanto, nas peças 30 e 31, únicas que albergam todas as evidências encaminhadas por um dos responsáveis a este Tribunal, não foram localizadas nenhuma acerca de:

a) implantação de controle do abastecimento da frota;

b) implantação de controle do uso dos veículos próprios e alugados;

- c) adequação da CAF às instruções Técnicas para Organização da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica;*
- d) atualização cadastral de acordo com a Portaria 142/2003;*
- e) manutenção e atualização do CNES das unidades;*
- f) monitoramento e fiscalização da execução dos procedimentos em todas as unidades prestadoras de serviços;*
- g) estruturação do Setor de Auditoria;*
- h) reparos de equipamentos e a conservação predial, em conformidade com a RDC 50/2002;*
- i) reformas e conservações prediais em conformidade com a RDC 50/2002;*
- j) atualização cadastral de acordo com a Portaria 142/2003;*
- k) arquivamento/conservação de documentos em conformidade com as Resoluções CFM 1.639/2007 e 1.821/2007.*

9.3. Conclusão parcial: considerando que a justificante não comprovou documentalmente o que informara, há de se rejeitarem suas justificativas quanto a este ponto.

10. Irregularidade: *Prevalência na área de saúde da administração municipal da terceirização dos serviços especializados, em especial nas categorias de médicos (77%), técnicos de enfermagem (85%), odontólogos (61%) e enfermeiros (54%), funções estritamente finalísticas e de caráter permanente, típicas de carreira de Estado.*

10.1. Justificativas: em suas justificativas, a responsável alega que, não obstante as carreiras de profissionais da saúde sejam típicas de Estado, é cediço e de amplo conhecimento que tais profissionais não se interessam em se efetivarem nos cargos e nem participam de concursos públicos, em razão dos baixos salários e das distâncias entre as cidades que poderiam lhes proporcionar acúmulo legal de cargos. Assim, mister se fez contratar tais profissionais. Entrementes, aduz que tais contratações não causaram danos ao erário, haja vista que os serviços foram efetivamente prestados.

10.2. Análise/fundamentação: a contratação direta de profissionais de carreira de típica de Estado tem que se atrelar ao princípio do concurso público, tal qual está disposto na Constituição Federal, em seu art. 37, inciso II. A simples afirmação de que os profissionais da área de saúde não se ingressariam pelos cargos não é o bastante para se efetivarem contratações temporárias. Entretanto, a própria Carta Magna, no inciso IX do mesmo dispositivo, prevê a regulamentação por lei das hipóteses em que a Administração possa contratar pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Nesse jaez é que a Lei 8.745/1993 disciplinou tal possibilidade nas seguintes hipóteses: assistência a situações de calamidade pública, assistência a emergências em saúde pública, realização de recenseamento e outras pesquisas realizadas pelo IBGE, admissão de professor substituto e professor visitante, contratação de pesquisador para projeto de pesquisa determinado e combate a emergências ambientais. Em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal, estabeleceu os seguintes requisitos para a regularidade da contratação temporária pela Administração pública em todos os níveis da Federação: previsão legal da hipótese de contratação temporária; prazo determinado da contratação; necessidade temporária da contratação; e excepcional interesse público. E a responsável não demonstrou a ocorrência de nenhuma daquelas hipóteses nem satisfaz os requisitos exigidos para a contratação temporária, evidenciando, realmente, desvio do princípio da impessoalidade, mesmo sem ausência de dano evidente.

10.3. Conclusão parcial: pelas razões expostas, há de rejeitarem as justificativas apresentadas quanto a este tópico.

11. Irregularidade: Não saneamento dos seguintes problemas relacionados à estrutura do prédio do Hospital Antônio Pontes Aguiar: inadequação do depósito de material de limpeza; falta de limpeza nas áreas internas e externas; abastecimento de água ineficiente por conta de problemas na bomba; portas deterioradas; colchões sem lençóis; janelas quebradas e infiltrações na cobertura do prédio; área de ampliação construída, sem utilização e com infiltrações de água na cobertura;

11.1. Justificativas: transcreve-se a seguir as justificativas apresentadas pela responsável:

No tocante ao presente tópico, encaminha-se em anexo (docs.) acervo fotográfico que demonstra o pleno funcionamento da referida Unidade Hospitalar, o que afasta qualquer outra irregularidade.

11.2. Análise/fundamentação: as argumentações da justificante se calcam em pretensos documentos que guarneceriam suas justificativas, incluindo, acervo fotográfico. No entanto, nas peças 30 e 31, únicas que albergam todas as evidências encaminhadas por um dos responsáveis a este Tribunal, não se encontraram as evidências indigitadas.

11.3. Conclusão parcial: considerando que a justificante não comprovou documentalmente o que informara, há de se rejeitarem suas justificativas quanto a este ponto.

12. Irregularidade: inconsistências na prestação de contas de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde: não apresentação ao CMS da prestação de contas do exercício de 2011, nem da prestação de contas do primeiro trimestre de 2012; não apresentação, para fins de apreciação pelo CMS, das prestações de contas trimestrais e das licitações para compras e serviços.

12.1. Justificativas: a responsável diz que as prestações de contas relacionadas ao tópico foram devidamente encaminhadas, o que pode ser comprovado no Portal do SUS.

12.2. Análise/fundamentação: em consulta ao Portal do SUS, constatou-se o que realmente afirmou a justificante.

12.3. Conclusão parcial: ante o exposto, deve-se acatar as justificativas apresentadas.

CONCLUSÃO

13. As justificativas apresentadas pela sra. **Maria José Pereira Coutinho**, ex-Secretária Municipal de Saúde e Saneamento no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, não conseguiram elidir por completo as irregularidades apontadas na audiência que lhe fora promovida, uma vez que não foram acatados os argumentos correspondentes às irregularidades descritas no item 2.5, letras “a”, “b” e “c”, desta instrução e acatadas somente as razões apresentadas em relação à irregularidade descrita no item 12 desta instrução, razões pelas quais deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 58, II, da LO/TCU.

14. As alegações de defesa apresentadas pela sra. **Maria José Pereira Coutinho**, ex-Secretária Municipal de Saúde e Saneamento no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, foram rejeitadas, razões pelas quais devem suas contas serem julgadas irregulares, imputando-lhe os débitos correspondentes, observada a responsabilidade solidária, se for o caso, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU, em razão das irregularidades descritas nos itens 2.3, letra “a”, e 2.4, letra “a”, desta instrução.

15. Com relação à audiência da Senhora **Danúbia Loyane de Almeida**, por ser revel e pelo fato de as justificativas apresentadas pela senhora **Maria José Pereira Coutinho** nas irregularidades comuns entre elas não terem sido acatadas in totum, há de se lhe aplicar também a multa prevista no art. 58, II, da LO/TCU, em razão das irregularidades descritas no item 2.5, letras “a”, “b” e “c”, desta instrução.

16. Analogamente, com relação à citação da senhora **Danúbia Loyane de Almeida**, considerando que as alegações de defesa da senhora **Maria José Pereira Coutinho** referentes à irregularidade comum entre elas não foram acatadas, devem também suas contas serem julgadas

irregulares, imputando-lhe os débitos correspondentes, em solidariedade com esta, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU, em razão das irregularidades descritas no item 2.3, letra “a”, desta instrução.

17. *Com relação à empresa **Nápoli Serviços de Construções Ltda.** e ao senhor **José da Costa Almeida**, por não terem apresentado defesa e nem comprovando o recolhimento do débito até a presente data, transportou-se ao mundo fático a hipótese prevista no art. 12, IV, § 3º, da Lei 8.443/92, razões pelas quais devem também suas contas serem julgadas irregulares, imputando-lhes os débitos correspondentes, em **solidariedade**, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU, em razão das irregularidades descritas no item 2.1, letra “a”, desta instrução.*

18. *Por fim, ainda considerando a revelia do senhor **José da Costa Almeida**, devem também suas contas serem julgadas irregulares, imputando-lhes os débitos correspondentes, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU, em razão das irregularidades descritas no item 2.2, letras “a” e “b”, desta instrução.*

19. *Destarte, em homenagem ao que ordena a Decisão Normativa TCU 35/2000 tanto quanto o art. 202, § 2º, do Regimento Interno, não se distingue subjetivamente nenhuma excludente de ilicitude nem tampouco qualquer fato para que se vislumbre a boa-fé dos responsáveis. Seja por terem sido, alguns, revéis e, com isso, terem perdido a oportunidade de demonstrar a ausência de má-fé, seja por não apresentarem argumentos consistentes que afastem tal entendimento, razões pelas quais, com espeque no art. 3º, do indigitado normativo interno, há de se proferir, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.*

20. *Outrossim, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, eventual sanção administrativa a ser aplicada aos responsáveis pelo Tribunal não estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que os exercícios abrangidos pela fiscalização do Denasus foram os de 2006, 2008 e 2009 e o ato que ordenou as citações e as audiências se deu em 28/5/2013 (peça 7). Portanto, o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decêndio considerado no referido decisum.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. *Ex positis, propõe-se o seguinte.*

21.1. *Declarar, com fulcro nos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno, a revelia da empresa **Nápoli Serviços de Construções Ltda.** (CNPJ 08.562.501/0001-73) e dos senhores **José da Costa Almeida** (CPF 008.912.233-04) e **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20).*

21.2. *Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela senhora **Maria José Pereira Coutinho** na citação que lhe foi feita e acatar parcialmente suas justificativas apresentadas aos questionamentos formulados na audiência.*

21.3. *Julgar, com espeque nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º, 19, caput, 23, inciso III, e 57, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, incisos II e III, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **irregulares** as contas do senhor **José da Costa Almeida** (CPF 008.912.233-04), em razão das irregularidades descritas nos itens 2.1, letra “a”, e 2.2, letras “a” e “b”, desta instrução.*

21.4. *Julgar, com espeque nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, 19, caput, 23, inciso III, e 57, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, incisos II e III, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **irregulares** as contas da senhora **Maria José Pereira Coutinho** (CPF 064.624.303-97), em razão das irregularidades descritas nos itens 2.3, letras “a” e “b”, 2.4, letra “a”, e 2.5, letras “a”, “b” e “c”, desta instrução.*

21.5. *Julgar, com espeque nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, 19, caput, 23, inciso III, e 57, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, incisos II e III, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas da senhora **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20), em razão das irregularidades descritas nos itens 2.3, letras “a” e “b”, e 2.5, letras “a”, “b” e “c”, desta instrução.*

21.6. *Sejam considerados em débito, solidariamente, o senhor **José da Costa Almeida** (CPF 008.912.233-04) e a empresa **Napoli Serviços de Construções Ltda.** (CNPJ 08.562.501/0001-73), pelas ocorrências a seguir discriminadas, conforme fundamentação esposada no seguinte quadro:*

Discriminação dos débitos e das irregularidades

Data	Débito	Irregularidades
21/1/2008	36.151,06	Pagamento à empresa Napolí Serviços de Construções Ltda, vencedora da licitação na modalidade convite 014-S, de 25/1/2008, para reforma do Hospital São Francisco, do valor de R\$ 36.151,06, 2ª medição, pago com o cheque nº 850.640, de 11/7/2008, conta nº 58.043-0 (MAC), Banco do Brasil S. A., agência 1773-6, em virtude de não haver comprovação de que os serviços foram realizados, conforme Constatação nº 124189, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661 (item 2.1, letra “a”, da presente instrução).

21.7. *Seja considerado em débito o senhor **José da Costa Almeida** (CPF 008.912.233-04) pelas ocorrências a seguir discriminadas, conforme fundamentação esposada no seguinte quadro:*

Discriminação dos débitos e das irregularidades

Data	Débito	Irregularidades
15/6/2009	9.662,00	Pagamentos de gêneros alimentícios perecíveis, adquiridos por meio do Pregão Eletrônico 25/2009, sem comprovação da entrada dos produtos nas unidades hospitalares que servem alimentação a pacientes, no valor de R\$ 49.021,00, sendo R\$ 29.890,00 (vinte e nove mil oitocentos e noventa reais) referente ao valor de carne moída e R\$ 19.131,00 (dezenove mil cento e trinta e um reais) de hortaliças, discriminadas a seguir, conforme Constatação nº 124206, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, evidenciada em notas fiscais, recibos e cópias de cheques (item 2.2, letra “a”, desta instrução e conforme discriminação no quadro residente na peça 6, p. 21).
3/8/2009	2.934,00	
24/9/2009	5.332,50	
20/11/2009	16.175,00	
28/12/2009	11.052,50	
10/5/2010	3.865,00	
SOMA	49.021,00	

Discriminação dos débitos e das irregularidades

Data	Débito	Irregularidades
7/1/2008	22.574,00	Ausência de documentação comprobatória das despesas, no total de R\$ 180.110,80, e pagamentos acobertados por notas fiscais inidôneas, em 2007 e 2008, no total de R\$ 227.467,25, discriminados a seguir, conforme Constatação nº 120791, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, evidenciada em cópia do extrato do Banco do Brasil S.A., conta nº 58.043-0, agência 1773-6, notas fiscais e consultas aos fornecedores (item 2.2, letra “b”, desta instrução e conforme discriminação no quadro residente na peça 6, p. 24).
17/1/2008	39.742,25	
14/2/2008	29.978,50	
14/2/2008	7.865,00	
7/3/2008	32.280,00	
9/4/2008	26.934,00	
9/4/2008	10.522,25	
27/11/2008	10.194,80	

<i>Data</i>	<i>Débito</i>	<i>Irregularidades</i>
SOMA	180.090,80	

21.7. Sejam consideradas em débito, **solidariamente**, as senhoras **Maria José Pereira Coutinho** (CPF 064.624.303-97) e **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20), pelas ocorrências a seguir discriminadas, conforme fundamentação esposada no seguinte quadro:

Discriminação dos débitos e das irregularidades

<i>Data</i>	<i>Débito</i>	<i>Irregularidades</i>
17/1/2011	20.000,00	Pagamento à empresa M. Rodrigues Fernandes – Hospital São Francisco, de arrendamento do prédio daquela unidade de saúde, nos exercícios de 2011 e 2012, no montante de R\$ 655.018,95, o que caracterizaria ato antieconômico contrário à recomendação do Denasus no sentido de avaliar o cancelamento do contrato, em virtude de nunca ter funcionado como unidade hospital. (item 2.3, letra “a”, desta instrução e conforme discriminação no quadro residente na peça 6, p. 19).
17/1/2011	25.505,49	
17/2/2011	21.822,35	
17/2/2011	20.000,00	
24/3/2011	20.000,00	
24/3/2011	22.500,89	
18/4/2011	20.000,00	
18/4/2011	23.581,86	
7/6/2011	20.000,00	
7/6/2011	16.612,25	
20/6/2011	20.000,00	
20/6/2011	15.581,62	
15/7/2011	29.647,74	
15/7/2011	20.000,00	
23/9/2011	55.235,48	
20/10/2011	55.889,19	
28/11/2011	65.694,20	
15/12/2011	53.474,44	
29/12/2011	65.694,65	
17/1/2012	63.778,79	
SOMA	655.018,95	

21.8. Seja considerada em débito a senhora **Maria José Pereira Coutinho** (CPF 064.624.303-97), pelas ocorrências a seguir discriminadas, conforme fundamentação esposada no seguinte quadro:

Discriminação dos débitos e das irregularidades

<i>Data</i>	<i>Débito</i>	<i>Irregularidades</i>
20/2/2009	4.103,00	Não comprovação da entrada de carne de primeira e moída nos hospitais (HCC e HAPA), no valor de R\$ 13.223,00, discriminada a seguir, conforme Constatação nº 124205, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 1.661, evidenciada em notas fiscais e cópias de cheques (item 2.4, letra “a”, desta instrução e conforme discriminação no quadro residente na
8/4/2009	9.120,00	
SOMA	49.021,00	

<i>Data</i>	<i>Débito</i>	<i>Irregularidades</i>
		<i>peça 6, pp. 12-13).</i>

21.9. Aplicar ao senhor **José da Costa Almeida** (CPF 008.912.233-04) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão das irregularidades descritas nos itens 2.1 e 2.2 desta instrução.

21.10. Aplicar à senhora **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 267 do RI/TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão das irregularidades descritas no item 2.3 desta instrução.

21.11. Aplicar à senhora **Maria José Pereira Coutinho** (CPF 064.624.303-97) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão das irregularidades descritas nos itens 2.3 e 2.4 desta instrução.

21.12. Aplicar às senhoras **Maria José Pereira Coutinho** (CPF 064.624.303-97) e **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20) a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão das irregularidades descritas no item 2.5 desta instrução.”

5. O Ministério Público junto ao TCU se manifestou da seguinte forma:

“Conforme assinalado, a unidade técnica propõe revelia da empresa Napoli Serviços de Construções Ltda., de José da Costa Almeida e de Danúbia Loyane de Almeida Carneiro.

Contudo, não identificamos no processo o elemento de prova de consulta tanto do endereço de José da Costa Almeida quanto do endereço da empresa Napoli Serviços de Construções Ltda., conforme requer o § 1º do art. 4º da Resolução 170/2004, cujo teor é o seguinte:

‘§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo’. (grifamos).

Em relação a Danúbia Loyane de Almeida Carneiro, as peças 33 e 34 comprovam a realização de pesquisa de endereço da responsável.

Além da ausência do comprovante de endereço dos dois responsáveis acima mencionados, não houve estrita observância ao protocolo estabelecido pelo mencionado normativo para a citação por edital.

No tocante a José da Costa Almeida, a citação foi endereçada para: Praça Cel. Luís Vieira, 0013, Centro, Chapadinha/MA. A ECT retornou o AR, datado de 18/07/2013, com a informação de que o responsável se mudou (peça 17). Houve nova tentativa de citação no mesmo

endereço, com novo retorno dos Correios, desta vez em 03/12/2013, com a mesma informação de que o responsável se mudou (peça 38).

Para essa situação fática, a referida Resolução estabelece o seguinte procedimento:

‘Art. 6º Na hipótese de os Correios informarem que o destinatário:

(...)

II - mudou-se, é desconhecido ou que o endereço é insuficiente, caberá à unidade remetente adotar uma ou mais das seguintes providências:

a) consulta a outros cadastros mantidos por instituições públicas ou privadas que possam oferecer subsídios à obtenção do endereço do destinatário, fazendo juntar aos autos documentação ou informação comprobatória do resultado da consulta;

b) solicitação de auxílio à unidade jurisdicionada ou órgão de controle interno ao qual esteja vinculado o destinatário ou o processo;

c) solicitação de colaboração à secretaria do Tribunal na unidade da federação em que se supõe residir o destinatário;

d) solicitação de colaboração dos órgãos de controle externo estaduais.

Art. 7º Esgotadas as medidas previstas nos artigos 5º e 6º, conforme o caso, a unidade remetente:

II - aplicará, desde logo, o disposto no inciso IV do artigo 3º [citação por edital], caso não seja possível confirmar a entrega da comunicação no endereço do destinatário (grifamos).

Em relação à empresa Napoli Serviços de Construções Ltda. os dois ARs juntados aos autos, peças 14 e 37, indicam a remessa para o mesmo endereço, cuja comprovação de pesquisa não conseguimos identificar nas peças processuais.

Embora haja a informação na instrução de que “considerou-se tratar de empresa de fachada, uma vez que ninguém nos arredores do endereço ouvira falar dela”, não localizamos no processo documento que atesta formalmente o contato com os vizinhos do imóvel, com o nome do servidor que efetuou tentativa e data do procedimento.

Tendo em vista as medidas estabelecidas no normativo em tela, entendemos que a melhor providência, por ora, é sanear o feito, com retorno à Secex/MA, a fim de que observe as ações previstas nos dispositivos acima reproduzidos.

Entendemos que tais medidas não constituem mero formalismo ou rigor excessivo, mas exigência processual a evitar o risco de acolhimento de eventual alegação de ofensa ao devido processo legal, em posteriores etapas processuais no TCU ou mesmo em instância judicial, pondo por terra todo o trabalho então realizado.

A propósito, calha transcrever o seguinte enunciado constante da Jurisprudência Seleccionada, elaborado com fundamento no Acórdão 1.968/2015-1ª Câmara:

‘A notificação por edital é procedimento excepcional, porquanto apenas se presume que o responsável teve ciência dos termos da ação movida a seu desfavor, e somente deve ser adotada quando o destinatário não puder ser encontrado, por se encontrar em lugar ignorado, incerto ou inacessível. É nula a notificação por edital adotada sem antes estarem esgotadas as medidas possíveis para a efetivação da comunicação processual.’

De todo modo, caso Vossa Excelência considere regular o procedimento ou identifique a provas procedimentais que não localizamos, manifestamo-nos no mérito concordância, no essencial, com a proposta da unidade técnica, com as seguintes observações:

- O débito a ser imputado individualmente a Maria José Pereira Coutinho totaliza R\$ 13.223,00, e não R\$ 49.021,00, como indicado no item 21.8 da proposta de encaminhamento;

- Sugerimos a aplicação da multa do art. 57 à empresa Napoli Serviços de Construções Ltda;

- Propomos que também conste no acórdão a ser proferido a prévia autorização de parcelamento do débito, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, na forma constante no art. 217 do RITCU. Essa é uma providência que tem sido adotada seguidamente pela Corte, em homenagem à racionalidade processual, conforme se observa, a título de exemplo, nos Acórdãos 600/17, 2.059/16, 1.000/15 e 1.081/15 do Plenário, 3.294/17, 8.973/16, 8.798/16, 2.394/15, 2.428/15 da 2ª Câmara, e 2.182/17, 5.058/16, 4.039/16, 2.591/15 e 2.456/15 da 1ª Câmara.”

6. Tendo em vista o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU, determinei, na condição de novo relator do processo, o retorno dos autos à Secex/MA para adoção da providência sugerida pelo **Parquet**, qual seja, a juntada ao processo da documentação comprobatória do atendimento da Resolução-TCU 170/2004, quanto aos responsáveis José da Costa Almeida e Napoli Serviços de Construções Ltda., e, se possível, das eventuais evidências de que a aludida empresa é de fachada e desconhecida pela vizinhança.

7. Conforme consignei no despacho, caso a pesquisa realizada indicasse a inexistência de outros endereços e, portanto, a adequação da citação anteriormente realizada por edital, deveria a unidade técnica “avaliar se era cabível a convalidação da citação já efetivada, mantendo-se a proposta de mérito da instrução constante da peça 57, ou a renovação dessa providência processual, submetendo os autos a este Gabinete para deliberação”.

8. Nesse contexto, foram promovidas novas citações do Sr. José da Costa Almeida e da empresa Napoli Serviços de Construções Ltda. nos endereços identificados pela Secex/MA.

9. Cumprida essa medida processual, a Secex-TCE, que assumiu a responsabilidade pela condução do feito, elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma pertinentes (peça 82):

“9. Em Despacho constante da peça 60, o Ministro Relator, Benjamin Zymler, manifestou de acordo com a proposta do membro do Ministério Público junto ao TCU, determinando restituir os autos à Secex-MA para a adoção da providência sugerida pelo Parquet, qual seja, promovendo a juntada ao processo da documentação comprobatória do atendimento da Resolução-TCU 170/2004, quanto aos responsáveis José da Costa Almeida e Napoli Serviços de Construções Ltda., e, se possível, das eventuais evidências de que a aludida empresa é de fachada e desconhecida pela vizinhança e, caso a pesquisa realizada indicasse a inexistência de outros endereços e, portanto, a adequação da citação anteriormente realizada por edital, deveria a unidade técnica avaliar se seria cabível a convalidação da citação já efetivada, mantendo-se a proposta de mérito da instrução constante da peça 57, ou a renovação dessa providência processual.

10. Retornado os autos à então Secex-MA, foram efetivadas as medidas determinadas pelo Ministro Relator, tendo então a Subunidade Técnica, por meio do Despacho da peça 64, sintetizados os procedimentos realizados no interesse do deslinde processual. Destarte, foram efetuadas novas citações aos responsáveis José da Costa Almeida e Napoli Serviços de Construções Ltda. (peças 65 a 71), consoante se comprovam os avisos de recebimento (peças 72 a 77), além do termo de entrega de notificação (peça 78).

11. Considerando o insucesso nas tentativas de notificação da empresa Napoli Serviços de Construções Ltda., efetuou-se o Despacho à peça 79, determinando a citação do aludido responsável por meio do edital. Destarte, por meio do Edital 0056/2017-TCU/SECEX-MA, de 26/9/2017 (peça 81), com ciência de comunicação na peça 82, foi efetuada a citação editalícia, não tendo o representante

da empresa apresentado as suas alegações de defesa, podendo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, ser considerada revel.

EXAME TÉCNICO

12. À peça 60 dos autos, o Ministro Relator, Benjamin Zymler, determinou que os autos fossem restituídos à Unidade Técnica, a fim de que fosse efetuada a juntada ao processo da documentação comprobatória do atendimento da Resolução-TCU 170/2004, quanto aos responsáveis José da Costa Almeida e Napoli Serviços de Construções Ltda., comprovando, se possível, que a empresa em questão se tratava de empresa de fachada. No caso de haver a indicação acerca da inexistência de outros endereços e, portanto, a adequação da citação anteriormente realizada por edital, deveria a unidade técnica avaliar se seria cabível a convalidação da citação já efetivada, mantendo-se a proposta de mérito da instrução constante da peça 57.

12.1. Como observado no histórico da instrução, conforme informação assente no item 10 da presente instrução, foram efetivadas as medidas determinadas pelo Ministro Relator, tendo então a Subunidade Técnica, por meio do Despacho da peça 64, sintetizados os procedimentos realizados no interesse do deslinde processual e efetuadas novas citações aos responsáveis José da Costa Almeida e Napoli Serviços de Construções Ltda. (peças 65 a 71), inclusive por meio editalício (peça 81), mas não tendo os mesmos apresentado as suas alegações de defesa requeridas, sendo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, revéis.

12.1.1. Nos processos do TCU, a revelia não conduz à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

12.2. Ao não apresentarem as suas alegações de defesa, os responsáveis deixam de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

12.3. Considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, ainda que as alegações de defesa não tenham sido apresentadas, a revelia não afasta a obrigatoriedade da análise dos elementos probatórios disponíveis nos autos, conforme reiterados acórdãos do Tribunal (Acórdãos TCU 163/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho; 2.685/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira e 5.537/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira).

12.4. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito destacam-se o art. 179 do Regimento Interno do TCU (Resolução n.º 155, de 04/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU n.º 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

“Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I – mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II – mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III – por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...). (grifamos)

“Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

“Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...). (grifamos)

12.5. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

12.6. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-Segunda Câmara, Relator: JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ).

12.7. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

12.8. *A citação do Sr. José da Costa Almeida foi realizada por meio dos Ofícios 2466 e 2467 TCU/Secex-MA (peças 67 e 71), ambos com ciência em 25/8/2017, conforme avisos de recebimento inseridos às peças 75 e 76. Em que pese os referidos avisos de recebimento terem sido assinados por pessoas estranha aos autos, esse fato, por si só, não invalida a notificação dirigida ao responsável, uma vez que o artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário. Em relação à empresa Napoli Serviços de Construções Ltda., a mesma situação ocorreu, já que não atendeu aos chamamentos efetuados nem por meio de citação ou mesmo por meio de edital.*

12.9. *Apesar de regularmente citados, os responsáveis deixaram transcorrer in albis o prazo regimental que lhe foi concedido para apresentar alegações de defesa e/ou efetuar o recolhimento do débito, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Assim, considerando que os mesmos permaneceram silentes, a despeito das notificações a eles encaminhadas (peças 67, 71 e 80), confirmada por meio dos avisos de recebimento assentes às peças 75, 76 e 81, não havendo, portanto, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente utilizado para afastar as irregularidades apontadas.*

13. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, uma vez que os exercícios abrangidos pela fiscalização do Densus foram os de 2006, 2008 e 2009, sendo o ato que ordenou as citações e as audiências se deu em 28/5/2013 (peça 7). Portanto, o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decêndio considerado no referido decism.*

14. *Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta das mesmas ou de quaisquer outros excludentes de culpabilidade, podendo o Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos TCU 133/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.455/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 3.604/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 5.070/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho e 2.424/2015 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

15. *No que se referem às situações dos demais responsáveis contidos nos autos, cabe não deixar olvidar que o Ministro Relator, Benjamin Zymler (peça 60 dos autos), em seu Despacho, corroborou com as análises contidas na instrução da peça 57. Assim, as justificativas apresentadas pela Sra. **Maria José Pereira Coutinho**, ex-Secretária Municipal de Saúde e Saneamento no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, não conseguiram elidir por completo as irregularidades apontadas na audiência que lhe fora promovida, uma vez que não foram acatados os argumentos correspondentes às irregularidades descritas no item 2.5, letras “a”, “b” e “c”, daquela instrução (peça 57) e acatadas somente as razões apresentadas em relação à irregularidade descrita no item 12 daquele*

documento (peça 57), razões pelas quais deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 58, II, da LO/TCU.

15.1. Em relação às alegações de defesa apresentadas pela Sra. **Maria José Pereira Coutinho**, ex-Secretária Municipal de Saúde e Saneamento no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, foram rejeitadas, razões pelas quais devem suas contas serem julgadas irregulares, imputando-lhe os débitos correspondentes, observada a responsabilidade solidária, se for o caso, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU, em razão das irregularidades descritas nos itens 2.3, letra “a”, e 2.4, letra “a”, daquele documento (peça 57).

15.2. No que tange à audiência da Sra. **Danúbia Loyane de Almeida**, por ser revel e pelo fato de as justificativas apresentadas pela Sra. **Maria José Pereira Coutinho** nas irregularidades comuns entre elas não terem sido acatadas in totum, há de se lhe aplicar também a multa prevista no art. 58, II, da LO/TCU, em razão das irregularidades descritas no item 2.5, letras “a”, “b” e “c”, da instrução da peça 57.

15.3. Outra situação que não se pode deixar cair no esquecimento foi o alerta efetuado no Parecer do representante do Parquet junto ao TCU (peça 59), quanto ao débito a ser imputado individualmente a Maria José Pereira Coutinho, que totaliza a quantia de R\$ 13.223,00, e não R\$ 49.021,00, como indicado no item 21.8 da proposta de encaminhamento do documento da peça 57, a ser corrigido quando do encaminhamento da presente instrução.

CONCLUSÃO

16. Diante da revelia do Sr. José da Costa Almeida e da empresa Nápoli Serviços de Construções Ltda. e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

16.1. Em relação à proposta de encaminhamento a ser realizada na presente instrução, considerando a determinação contida no Despacho do Ministro Relator à peça 60, mantém-se a proposta de mérito contida na peça 57. Destarte, as alegações de defesa apresentadas pela Sra. **Maria José Pereira Coutinho**, ex-Secretária Municipal de Saúde e Saneamento no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, foram rejeitadas.

16.2. Ademais, quanto à Sra. **Danúbia Loyane de Almeida**, por ser revel e em razão de as justificativas apresentadas pela Sra. **Maria José Pereira Coutinho** nas irregularidades comuns entre elas não terem sido acatadas in totum, foram propostas (e acatadas pelo relator) a multa prevista no art. 58, II, da LO/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ex positis, propõe-se o seguinte:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e § 2º, 19, caput, 23, inciso III, e 57, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, incisos II e III, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **irregulares** as contas do Sr. **José da Costa Almeida** (CPF 008.912.233-04), das Sras. **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20) e **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20), bem como da **empresa Napoli Serviços de Construções Ltda.** (CNPJ 08.562.501/0001-73), e condená-los, aos pagamentos das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor

Responsáveis solidários: Napoli Serviços de Construções Ltda. (CNPJ 08.562.501/0001-73) e José da Costa Almeida (CPF 008.912.233-04)

Data	Valor
2/1/2008	R\$ 36.151,06
Total	R\$ 36.151,06

Débitos de exclusividade do Sr. José da Costa Almeida (CPF 008.912.233-04)

Responsável: José da Costa Almeida (CPF 008.912.233-04)

Data	Valor
15/6/2009	9.662,00
3/8/2009	2.934,00
24/9/2009	5.332,50
20/11/2009	16.175,00
28/12/2009	11.052,50
10/5/2010	3.865,00
Total	49.021,00

Valor	Data
7/1/2008	22.574,00
17/1/2008	39.742,25
14/2/2008	29.978,50
14/2/2008	7.865,00
7/3/2008	32.280,00
9/4/2008	26.934,00
9/4/2008	10.522,25
Total	180.090,80

Responsáveis solidários: Maria José Pereira Coutinho (CPF 064.624.303-97) e Danúbia Loyane de Almeida Carneiro (CPF 618.174.493-20);

Valor	Data
17/1/2011	20.000,00
17/1/2011	25.505,49
17/2/2011	21.822,35
17/2/2011	20.000,00
24/3/2011	20.000,00
24/3/2011	22.500,89
18/4/2011	20.000,00
18/4/2011	23.581,86
7/6/2011	20.000,00
7/6/2011	16.612,25
20/6/2011	20.000,00
20/6/2011	15.581,62
15/7/2011	29.647,74
15/7/2011	20.000,00
23/9/2011	55.235,48
20/10/2011	55.889,19
28/11/2011	65.694,20
15/12/2011	53.474,44
29/12/2011	65.694,65
17/1/2012	63.778,79
Total	655.018,95

Débitos de exclusividade da Sra. Maria José Pereira Coutinho (CPF 064.624.303-97)

Responsável: Maria José Pereira Coutinho (CPF 064.624.303-97)

<i>Data</i>	<i>Valor</i>
20/2/2009	4.103,00
8/4/2009	9.120,00
Total	R\$ 13.123,00

c) **aplicar**, individualmente, ao Sr. **José da Costa Almeida** (CPF 008.912.233-04), às Sras. **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20) e **Maria José Pereira Coutinho** (CPF 064.624.303-97), bem como à empresa **Napoli Serviços de Construções Ltda.** (CNPJ 08.562.501/0001-73), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) **aplicar**, individualmente, às Sras. **Maria José Pereira Coutinho** (CPF 064.624.303-97) e **Danúbia Loyane de Almeida Carneiro** (CPF 618.174.493-20), a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida às notificações;

f) **autorizar**, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, e desde que solicitado, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada uma, os encargos legais devidos, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, e 59, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

g) **encaminhar** cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo;

h) **encaminhar** cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa”.

10. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU anuíram ao aludido encaminhamento.

É o relatório.