



TC-027.023/2010-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Prefeitura de Jaru (RO)

Órgão instaurador: Fundo Nacional de Saúde

Advogados: Delmário Santana Souza (OAB/RO 1531),
Airam Fernandes Lage (OAB/RO 547),
Kinderman Gonçalves (OAB/RO 1541) e
Francisco César Trindade Rêgo (OAB/RO
75-A);

Ementa: Auditoria DENASUS. Irregularidades na aplicação de recursos destinados às ações e serviços de saúde. Nova citação.

I. QUALIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

NOME: Prefeitura Municipal de Jaru/RO

CNPJ: 04.279.238/0001-59

ENDEREÇO: Rua Goiás, S/N, Centro, 78.940-000

VALOR HISTÓRICO:

Débito (R\$): 89.129,98

Ocorrência: 1997 a 1999

NOME: Ademário Serafim de Andrade

CPF: 330.691.319-72

ENDEREÇO: Rua Guanabara, 1552 – Sala 3, Bairro Nossa Senhora das Graças, 78.915-600, Porto Velho/RO

VALOR HISTÓRICO:

Débito (R\$): 655.053,14

Ocorrência: 1997 a 1999

NOME: Miriane Cristina Carassa Rampasio

CPF: 673.181.429-68

ENDEREÇO: Rua Rio Grande do Norte, 884, Setor 02, 78.940-000, Jaru/RO

VALOR HISTÓRICO:

Débito (R\$): 54.904,41

Ocorrência: 02/01/1997 a 12/06/1997

NOME: Edimar Gomes dos Santos

CPF: 557.059.796-49

ENDEREÇO: Av. JK, 701, Centro, 78.940-000, Jaru/RO

VALOR HISTÓRICO:

Débito (R\$): 106.053,08

Ocorrência: 12/06/1997 a 15/12/1997



NOME: José Onilson Santos

CPF: 269.695.566-20

ENDEREÇO: Rua Rio Branco, 2106, Setor 01, 78.940-000, Jaru/RO

VALOR HISTÓRICO:

Débito (R\$): 431.716,92

Ocorrência: 06/11/1998 a 31/12/1999

NOME: Carlos Wagner Matos

CPF: 873.383.867-49

ENDEREÇO: Rua Tiradentes, 2219, 78.940-000, Jaru/RO

VALOR HISTÓRICO:

Débito (R\$): 52.573,17

Ocorrência: 15/01/1998 a 17/09/1998

NOME: Geneval Alves Vieira

CPF: 380.512.657-34

ENDEREÇO: Sit. Ana Maria, Vecinal 013 km 10, Zona Rural, 69.378-000, Caroebe/RR

VALOR HISTÓRICO:

Débito (R\$): 9.805,56

Ocorrência: 17/09/1998 a 03/11/1998

II. DESCRIÇÃO DOS FATOS

Trata-se de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em face da constatação de pagamentos irregulares de procedimentos do SUS. A referida irregularidade deriva da retirada irregular de recursos das contas correntes do SUS, bem como da ausência de comprovação de despesas com recursos do PAB e SUS repassados à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e destinados às ações de saúde no município de Jaru/RO.

2. Objetivando apurar denúncia do Conselho Municipal de Saúde (CMS) (peça 3, p. 23), o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS) realizou auditoria na SMS, no período de 13 a 24/12/1999, da qual obteve o Relatório de Auditoria nº 28/99 (peça 3, p. 19-36), sendo recomendada a glosa de R\$ 744.183,07, quantificada na Planilha de Glosas (peça 3, p. 37-49), em virtude das seguintes irregularidades:

- Não comprovação de despesas efetuadas por meio de cheques;
- Pagamento de tarifas telefônicas da SMS com recursos do PAB;
- Utilização de recursos do PAB para construção de prédio residencial com objetivo de atender ao médico;
- Pagamento de serviços de alta e média complexidade em outro município sem encaminhamento médico e nome dos pacientes favorecidos;
- Utilização de recursos do SUS para aquisição de móveis e eletrodomésticos para a residência do médico;
- Despesas administrativas fora do objetivo do SUS;

- Utilização de recursos do SUS para aquisição de material de expediente destinado a atender a área administrativa da SMS;
- Aquisição de veículos com o objetivo de atender as necessidades da SMS.

3. Após justificativas dos Srs. José Onilson Santos (peça 5, p. 49-52), Edimar Gomes dos Santos (peça 6, p. 2-5) e da Sra. Miriane Cristina Carassa Rampasio (peça 6, p. 6-9), o DENASUS as rejeitou integralmente, tendo o FNS instaurado a correspondente tomada de contas especial, com responsabilização solidária do ex-prefeito Ademário Serafim de Andrade e de seus ex-secretários de Saúde Miriane Cristina Carassa Rampasio, Edimar Gomes dos Santos, José Onilson Santos, Carlos Wagner Matos e Geneval Alves Vieira (relatório na peça 6, p. 42-45).

Instrução Preliminar

4. Em instrução preliminar (peça 12, p. 1-4) esta SECEX/RO propôs a citação dos responsáveis e, em cumprimento ao despacho do titular desta unidade, utilizando competência delegada pelo Relator, promoveu-se a mencionada citação. Esta instrução cuida da análise das alegações de defesa apresentadas.

III. ANÁLISE

5. **Miriane Cristina Carassa Rampasio (peça 17) e José Onilson Santos (peça 16):** A Sra. Miriane Cristina e o Sr. José Onilson Santos, após regulares citações, apresentaram suas alegações de defesa por meio de advogado regularmente constituído. Tendo em vista a similaridade dos argumentos trazidos pelos justificantes, serão analisadas em conjunto as alegações dos dois responsáveis.

6. Os responsáveis em nada contribuíram para a ocorrência dos fatos descritos no relatório de auditoria. Em que pese terem ocupando a pasta da Secretaria Municipal de Saúde à época dos fatos acima citados, somente isto não seria o suficiente para que sejam imputados aos mesmos os fatos tidos como irregulares pela auditoria realizada, pois se trata de fatos de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo.

7. Em relação aos cheques emitidos, constam as assinaturas do chefe do executivo e do secretário de fazenda do município, estes sim, responsáveis pela efetiva aplicação dos recursos oriundos do Ministério da Saúde. “O Secretário Municipal de Saúde não tinha e nunca teve nenhuma responsabilidade quanto à efetiva aplicação dos recursos federais que foram repassados ao município de Jarú. No exercício das funções de Secretário de Saúde do Município de Jarú competia à Peticionante tão somente o dever de executar as determinações do Senhor Ademário Serafim de Andrade” (peça 17, p. 4 e peça 16, p.4).

8. “Ademais, cabia ao então Prefeito, Sr. ADEMÁRIO SERAFIM DE ANDRADE a aplicação e distribuição de todos os recursos financeiros destinados ao Município de Jarú-RO, aí incluídos a forma e a destinação de tais aplicações, cabendo aos Secretários municipais apenas acatar as determinações do Prefeito e cumpri-las” (peça 17, p. 4 e peça 16, p. 4).

9. Quanto à construção de uma residência para os médicos, não era de conhecimento dos responsáveis de que os recursos aplicados advinham do PAB ou de outro programa do governo.

10. A auditoria nº 28/99, não vislumbrou a necessidade de se ressarcir o erário de qualquer quantia, mas sim que a Secretaria Municipal de Saúde tomasse uma série de providências para a melhor gestão dos recursos oriundos do Sistema Único de Saúde. “Percebe-se que em nenhum momento os auditores mencionaram a necessidade ou a obrigação de se ressarcir o erário público de quaisquer quantias” (peça 17, p. 5 e peça 16, p. 5).

11. Portanto, se há irregularidades ensejadoras de ressarcimento ao erário, estas devem ser cobradas daquele que concorreu de forma direta com as mesmas, o Sr. Ademário, não sendo justo que esta recaia sobre quem não teve qualquer participação nos fatos tidos como irregulares.

12. **ANÁLISE:** Entendemos que não devem prosperar as alegações dos responsáveis, nos termos do art. 9º, combinado com §2º do art. 32 da Lei 8.080 de 19/09/90, compete ao Secretário de Saúde a gestão dos recursos do SUS.

“Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

(...)

III – no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente”

13. Os responsáveis buscam se eximir da responsabilidade, alegando não terem participação na gestão do Fundo Municipal de Saúde. Tal alegação demonstra total falta de conhecimento de que, ao assumir a gestão da secretaria de saúde de um município, o gestor se torna responsável direto pela execução das ações de saúde, independentemente de ser ou não gestor financeiro.

14. Quanto à alegação de que a auditoria realizada pelo DENASUS não vislumbrou a necessidade de se ressarcir o erário de qualquer quantia, também não prospera. O relatório de auditoria citado (peça 3, p. 19-35) recomenda a necessidade dos gestores justificarem os valores ali apontados. Por sua vez, o parecer de auditoria nº 10/00 (peça 3, p. 36) informa categoricamente que “todas as irregularidades são consideradas procedentes, cabe **ao Gestor devolver aos cofres do Ministério da Saúde o total de R\$ 744.183,07**” (grifo nosso).

15. Nada obstante, é conveniente esclarecer, desde logo, que decisões tomadas pelos órgãos de controle interno não vinculam os julgamentos prolatados pelo órgão de controle externo. O Tribunal de Contas da União não está adstrito ao juízo firmado por auditorias internas e dispõe de amplo poder de apreciação dos fatos e deliberação. Este órgão exerce, precípua e privativamente, a jurisdição sobre os responsáveis pelos valores do Erário federal, aferindo-lhes a regularidade ou irregularidade dos atos praticados e julgando-lhes as contas, conforme disposto na Constituição Federal, art. 71. Desta forma, propomos que sejam **rejeitadas as alegações de defesa** apresentadas.

16. **Geneval Alves Vieira (peça 14):** O Sr. Geneval Aleves Vieira, apresentou sua defesa, por meio de advogado regularmente constituído, nos seguintes termos: A presente Tomada de Conta Especial é nula de pleno direito em função do seu nascedouro, que não obedeceu as exigências legais do princípio da ampla defesa e do contraditório, em relação ao processo administrativo para apresentar as suas justificativas.

17. O responsável, embora tenha mudado de cidade, sempre teve endereço fixo sendo vereador na cidade de Caroebe/RR, mas nunca foi citado para efetuar prestação de contas ou para apresentar justificativas.

18. Dessa forma, a presente TCE passou a ter um vício insanável por falta de contraditório e ampla defesa, um dos princípios mais sagrados no mundo jurídico, uma vez que o responsável não recebeu qualquer notificação, intimação ou citação quando do início do processo, para esclarecer ou se defender de qualquer ato.

19. O ora citado deveria ter sido notificado ou intimado porque nos termos da Lei 8.443/92, art. 8, a Tomada de Contas Especial é precedida da omissão do dever de prestar contas e não comprovação dos recursos advindos da União. “Somente a integração ou a citação legal do investigado é que inicia o devido processo legal, seja ele administrativo ou judicial, onde é concedido o contraditório e ampla defesa, pois, sem estes todos os atos praticados são nulos de pleno direito” (peça 14, p. 6).

20. “Conforme determina a Lei 8.443/92, art. 8, a abertura de Tomada de Contas Especial, ocorre em face da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos

recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário” (peça 14, p. 7)

21. No presente caso nenhum dos ex-secretários atuou como gestor público, sendo assim, a TCE deveria ser instaurada em face do gestor da administração pública, o ex-prefeito.

Do mérito.

22. O ora citado foi nomeado para o cargo de secretário municipal de agricultura em 27/04/1998. Posteriormente, por motivos de doença, o responsável teve que se ausentar, sendo que neste íterim o prefeito municipal o exonerou e nomeou novamente, sem sua anuência, para o cargo de secretário municipal de saúde em 17/09/1998. Ao chegar de sua viagem o responsável exigiu e foi realizada sua exoneração do mencionado cargo em 30/10/1998.

23. Verifica-se que o ora citado permaneceu no cargo de secretário de saúde por um período de 43 dias, sendo que a maior parte deste tempo estava fora do município, “haja visto que tudo ocorreu, repetindo, sem o seu conhecimento e sua anuência” (peça 14, p. 9).

24. “Quem não exerceu qualquer poder junto a administração da saúde, que foi nomeado para o cargo sem o seu conhecimento e sem a sua concordância, que nunca assinou qualquer ato em relação ao cargo, pois trata-se de cargo de direito e não de fato, não pode ser responsabilizado por atos praticados por terceiro. (...) A única providência que o ora citado podia tomar, era exigir a sua imediata exoneração, e foi isto que fez” (peça 14, p. 9-10).

25. Vale salientar que não houve qualquer irregularidade ou prejuízo ao erário, que tenha sido praticado pelo defendente, pois do contrário, os documentos existentes no processo teriam sua assinatura.

26. **ANÁLISE:** Quanto à alegação de que houve cerceamento de defesa, verifica-se que em 08/11/2004, o Sr. Geneval foi regularmente notificado a restituir os recursos impugnados devidamente corrigidos e informado da instauração de Tomada de Contas Especial, conforme carta nº 057/MS/SE/FNS e respectivo aviso de recebimento (peça 6, p. 27-28), sendo que o mesmo permaneceu em silêncio.

27. Nada obstante, é entendimento deste Tribunal que a falta de notificação ou citação na fase interna da TCE não invalida os atos processuais adotados pelo Tribunal de Contas da União, pois somente na fase externa da TCE, a qual ocorre no âmbito do TCU, se torna obrigatória a observação dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

28. Cabe esclarecer que na fase interna da TCE, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, ainda não se tem propriamente um processo, mas sim mero procedimento de controle, já que ainda não se estabeleceu um litígio. Nessa fase inicial, embora haja a previsão de notificação para que o responsável traga aos autos os documentos que entenda úteis para o esclarecimento da situação, o fato de esta notificação ou citação não ter sido realizada não invalida os atos processuais adotados no âmbito da Corte de Contas.

29. Isso ocorre porque o momento próprio para a defesa do responsável é a fase externa da TCE, que ocorre no âmbito dos Tribunais de Contas. É nessa segunda fase que devem ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com a rigorosa observância do devido processo legal consubstanciado na Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e demais normas pertinentes.

30. No caso, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa se concretizaram com a citação válida pelo TCU, com a devida apreciação das alegações de defesa aduzidas pelo responsável e com a oportunidade de interpor recursos, ocasiões em que o ex-gestor pode refutar as acusações contra ele formuladas.

31. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 3.487/2010 - TCU – 1ª Câmara, 4.737/2008 - TCU – 2ª Câmara, 2.041/2008 - TCU – 2ª Câmara, 1.941/2008 - TCU - Plenário, 2.998/2008 - TCU – 2ª Câmara, 2.599/2008 - TCU – 2ª Câmara e 1.467/2008 - TCU - Plenário).

32. Quanto ao período em que o responsável permaneceu no cargo de secretário municipal de saúde, embora o Sr. Geneval alegue que sua nomeação se deu sem o seu consentimento e que, durante quase todo o período que esteve a frente da secretaria municipal de saúde estava viajando, o mesmo não apresenta qualquer documento que comprove tal argumentação, sendo que o período apontado pelo responsável como estando a frente da secretaria de saúde corresponde com o período em que o mesmo é responsabilizado pela auditoria do DENASUS.

33. Por fim, quanto à alegação de que não houve qualquer irregularidade ou prejuízo ao erário que tenha sido praticado pelo defendente, conforme analisado nos itens 12 e 13 desta instrução, tal alegação demonstra total falta de conhecimento de que, ao assumir a gestão da secretaria de saúde de um município, o gestor se torna responsável direto pela execução das ações de saúde, conforme art. 9º, combinado com §2º do art. 32 da Lei 8.080 de 19/09/90. Sendo assim, propomos que sejam **rejeitadas as alegações de defesa** apresentadas.

IV. REVELIA DE RESPONSÁVEIS

Ademário Serafim de Andrade, Edimar Gomes dos Santos e Carlos Wagner Matos

34. Emitida a comunicação de citação, Ofícios nº 173/2011-TCU/SECEX-RO(peça 12, p. 22-24), nº 174/2011-TCU/SECEX-RO(peça 12, p. 25-30) , nº 176/2011-TCU/SECEX-RO(peça 12, p. 35-36), nº 178/2011-TCU/SECEX-RO(peça 12, p. 44-46), nº 179/2011-TCU/SECEX-RO(peça 12, p. 47-49) e Edital nº 242/2011-TCU/SECEX-RO (peça 13, p. 26-35) ao Sr. Ademário Serafim de Andrade, o responsável não se manifestou. Configurada, portanto, revelia do responsável, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

35. Emitida a comunicação de citação, Ofícios nº 175/2011-TCU/SECEX-RO(peça 12, p. 32-33), nº 237/2011-TCU/SECEX-RO(peça 13, p. 8-9) e Edital nº 439/2011-TCU/SECEX-RO (peça 13, p. 40-41) ao Sr. Edimar Gomes dos Santos, o responsável não se manifestou. Configurada, portanto, revelia do responsável, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

36. Emitida a comunicação de citação, Ofício nº 171/2011-TCU/SECEX-RO(peça 12, p. 15-18) e nº 239/2011-TCU/SECEX-RO(peça 13, p. 12-14) ao Sr. Carlos Wagner Matos, o responsável, embora tenha recebido a comunicação, conforme AR(peça 13, p. 12-14), não se manifestou. Configurada, portanto, revelia do responsável, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

37. A respeito dos efeitos da revelia, em seu voto no Acórdão nº 164/00-2aCâmara (TC 927.761/1998-0), o Exmo Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, recorrendo à doutrina de Humberto Teodoro Júnior, afirmou verbis:

4. (...) (Curso de Direito Civil, vol. 1, 1993, 10ª edição, p. 390, Forense) o réu não tem o dever de contestar o pedido, mas tem o ônus de fazê-lo. Se não responde ao autor, incorre em revelia, que cria para o demandado inerte um particular estado processual, passando a ser tratado como um ausente do processo.

5. Dessa omissão decorrem os efeitos relacionados nos arts. 319 e 322 do CPC: a presunção de veracidade dos fatos afirmados pelo autor, ficando este exonerado do ônus de prová-los e o prosseguimento do processo independentemente de intimação do réu.

6. A Lei nº 8.443/92 acolhe, expressamente, o instituto da revelia (...). (Grifo nosso)

38. Decorrência natural da revelia do responsável, é a confissão ficta. Esta se encontra expressamente prevista no art. 302 do Código de Processo Civil - CPC, norma subsidiariamente aplicável aos processos em trâmite nesta Casa de Contas. A respeito da confissão ficta, afirma o Exmo Sr. Ministro Guilherme Palmeira em seu relatório na Decisão nº 678/02–Plenário (TC 008.403/2000-0), verbis:

De acordo com a norma, cabe ao responsável manifestar-se precisamente sobre os fatos narrados, presumindo-se verdadeiros aqueles que não forem impugnados. Tratando do assunto sob o título “ônus da defesa especificada”, o jurista Humberto Theodoro Júnior assim se manifesta quanto ao disposto no art. 302 do CPC verbis: “diante do critério adotado pela legislação processual civil, os fatos não impugnados precisamente são havidos como verídicos, o que dispensa a prova a seu respeito” (Humberto Theodoro Júnior, Curso de Direito Processual Civil, 25ª ed., Publicações Forense, 1998, pp. 378-379, vol. I). O doutrinador faz referência, também, ao Voto do Desembargador Gonzaga Júnior, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando da Apelação 248.406, segundo o qual verbis: “fato alegado na inicial e não impugnado pelo réu é fato provado” (Humberto Theodoro Júnior, op laud). (....).

V. CONCLUSÃO

39. Conforme tabela de débito, peça 19, extraída da Planilha de Glosas (peça 3, p. 37-49), os débitos podem ser detalhados da seguinte forma:

Tipo irregularidade	Valor débito
1.Não comprovação de despesas efetuadas por meio de cheques	642.553,14
2.Pagamento de serviços de alta e média complexidade em outro município sem encaminhamento médico e nome dos pacientes favorecidos	12.500,00
3.Pagamento de tarifas telefônicas da SMS com recursos do PAB	16.165,52
4.Utilização de recursos do PAB para construção de prédio residencial com objetivo de atender ao médico	7.909,92
5.Utilização de recursos do SUS para aquisição de móveis e eletrodomésticos para a residência do médico	3.886,94
6.Despesas administrativas fora do objetivo do SUS	4.668,30
7.Utilização de recursos do SUS para aquisição de material de expediente destinado a atender a área administrativa da SMS	1.099,30
8.Aquisição de veículos com o objetivo de atender as necessidades da SMS	6.400,00
9.Construção de prédio destinado as instalações da SMS	49.000,00
TOTAL.....	744.183,12

40. Embora entendamos que todas as alegações de defesa devam ser rejeitadas, verificamos que a prefeitura municipal de Jaru/RO se beneficiou de parte dos valores aplicados de forma inadequada. A aplicação dos valores detalhados nas irregularidades 3 a 9, tabela acima, impactaram diretamente nas contas do município, uma vez que o ente político deixou de desembolsar tais valores de seus cofres.

41. Sendo assim, entendemos que o mais adequado seria, antes de propormos o mérito, citar a prefeitura municipal de Jaru/RO, com vistas à recomposição dos cofres públicos, nos valores mencionados acima. Uma vez que os demais responsáveis já foram citados por valores superiores



aos levantados na tabela de débitos (peça 19), compreendemos não ser necessário nova citação dos mesmos.

VI. ENCAMINHAMENTO

42. Pelo exposto, submetemos o processo à consideração superior, com as seguintes propostas:

- a) **Citar**, nos termos dos artigos 10, § 1º, 11 e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c os artigos 157, 201, § 1º, e 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU e com o artigo 2º da Decisão Normativa-TCU nº 57/2004 a Prefeitura Municipal de Jaru/RO, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresente alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS) a quantia a seguir, atualizada monetariamente, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento e abatendo-se valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente, em razão das ocorrências descritas na tabela de débitos, peça nº 19.

Débito (R\$): 89.129,98

Ocorrência: 02/01/1997 a 31/12/1999

Valor atualizado até 14/03/2012: R\$ 203.249,65

TCU/SECEX/RO, 14 de março de 2012.

REGINALDO APARECIDO FERNANDES

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7715-1