

GRUPO II – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC-017.164/2007-6

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Presidente Sarney/MA

Responsáveis: Carlos Antonio Ramalho Ferreira, CPF 467.696.923-68, (ex-Coordenador do Fundo Municipal de Saúde); José Raimundo Sousa, CPF 094.260.943-34, (ex-Secretário Municipal de Saúde); Penaldon Jorge Ribeiro Moreira, CPF 095.275.593-91, (ex-Prefeito Municipal).

Advogado constituído nos autos: Patrícia Cavalcante Rego Marques, OAB/MA 6466.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, em face da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo SUS.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS em decorrência de irregularidades na execução de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, verificadas em auditoria realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Presidente Sarney/MA pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus, a fim de atender à solicitação da Procuradoria da República no Estado do Maranhão para a apuração dos fatos narrados em Representação tratando destas irregularidades.

2. A equipe de auditoria do Denasus, por meio do Relatório de Auditoria 11, de 20/5/2002 (fls. 27-41), apontou a realização de pagamentos efetuados com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS (PAB e Farmácia Básica) sem a correspondente comprovação das despesas.

3. Após a análise das justificativas dos Senhores José Raimundo Sousa e Penaldon Jorge Ribeiro Moreira, então Secretário Municipal de Saúde e Prefeito Municipal de Presidente Sarney/MA, respectivamente, acostadas às fls. 86/87 e 188/189, o Serviço de Auditoria do Denasus emitiu o Despacho nº 78, de 26/2/2004 (fls. 202/203), concluindo pelo acatamento da justificativa referente à exclusão do Prefeito Municipal do Rol de Responsáveis, haja vista que o Secretário Municipal seria o ordenador da despesa e teria assinado “os cheques em conjunto com o Coordenador do Fundo”, e recomendando a restituição do valor glosado, da ordem de R\$ 51.166,54 (conforme planilha de glosas às fls. 144/146), uma vez que a Equipe de Auditoria, ante a ausência de fato novo nas justificativas apresentadas, manteve as glosas propostas.

4. Em consequência, o FNS notificou o mencionado ex-Secretário Municipal de Saúde e o Senhor Carlos Antônio Ramalho Ferreira, Coordenador do Fundo Municipal de Saúde do Município de Presidente Sarney/MA à época das irregularidades verificadas na aplicação dos referidos recursos, a recolherem aos seus cofres o valor glosado, atualizado monetariamente de acordo com a legislação vigente (Ofícios nOs366 e 367, de 24/9/2004, às fls. 210 e 212).

5. Devido à não obtenção de êxito na restituição dos recursos, o Tomador das Contas emitiu o Relatório de Tomada de Contas Especial nº 300, de 1/11/2005, inserto às fls. 230-232, onde os fatos estão circunstanciados e caracterizada a responsabilidade solidária dos Senhores José Raimundo Sousa e Carlos Antônio Ramalho Ferreira, em razão das irregularidades envolvendo recursos do SUS, no valor glosado original de R\$ 51.166,54, que, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora

no período de 17/1/2000 a 1/11/2005, atingiu a importância de R\$ 123.075,09 (fls. 233-244). A responsabilidade dos referidos agentes foi neste valor, conforme a Nota de Lançamento nº 2005NL012036, de 1º/11/2005 (fls. 247).

6. A Secretaria Federal de Controle Interno/Controladoria–Geral da União/Presidência da República (p. 8- D6) certificou a irregularidade das contas e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento (p. 10- D6).

7. No âmbito deste Tribunal, ao contrário do que entendeu a Equipe de Auditoria do Denasus, a Secex/SC, a quem cabia a instrução deste processo, concluiu que a documentação constante dos autos seria insuficiente para a exclusão da responsabilidade solidária do então Prefeito, alegando que a gestão do SUS, até prova legal em contrário, também é da competência do mandatário municipal, ainda que a tenha delegado a terceiros e não tenha assinado os respectivos documentos de pagamentos (cheques) objetos da notificação. Ressaltou que o ofício juntado como defesa pelo Prefeito não mereceria total aceitação, pois foi emitido em 08/6/2001, e referia-se somente aos recursos municipais do SUS (fls. 191), enquanto que o débito imputado é relativo ao período de 17/01/2000 a 12/6/2001 (fls. 248).

8. Procedida a citação dos responsáveis, o auditor da Secex/SC emitiu a seguinte instrução sobre as alegações de defesa apresentadas (fls. 385/388):

“2.2. O Sr. Penaldon Jorge Ribeiro Moreira apresentou suas alegações de defesa de acordo com os docs. às fls. 296/299 e o Sr. Carlos Antonio Ramalho Ferreira apresentou suas alegações por meio dos docs. de fls. 293/295 e comprovantes às fls. 300/384. O Sr. Carlos Antonio Ramalho Ferreira informa, também, que suas alegações representam a manifestação do espólio de José Raimundo Sousa (fl.295), falecido segundo ele. No sistema CPF ele ainda continua regular.

2.3. O ex-prefeito, Sr. Penaldon Jorge Ribeiro Moreira, manifestou-se no sentido de pedir a exclusão de sua responsabilidade solidária, alegando que sua responsabilidade já havia sido excluída anteriormente pelo Departamento de Auditoria do SUS, como também pela Controladoria-Geral da União. Os principais argumentos trazidos aos autos pelo responsável foram:

2.3.1. Já tinha se manifestado anteriormente e com base em suas justificativas teve sua responsabilidade excluída pelo Denasus, exclusão esta mantida pela CGU. Por isso, entende que não poderia a Secex/SC responsabilizá-lo por atos praticados por seus subordinados, já que houve delegação de competência quando nomeou o Secretário de Saúde e o Coordenador/Tesoureiro do Fundo Municipal de Saúde, conforme portarias de 24/02/2000. Os nomeados foram o Sr. José Raimundo de Sousa para Secretário Municipal de Saúde e o Sr. Carlos Antonio Ramalho Ferreira para o cargo de Coordenador/Tesoureiro do FMS (fls. 192/193).

2.3.2. Indica, também, que não assinava os cheques, ‘que são a mais completa expressão de ordem de pagamento’ (fl. 299). Por fim, cita a Súmula 71 do TCU: ‘Quando o ordenador de despesas não houver gerido recursos, proceder-se-á à sua exclusão de seu nome do rol de responsáveis. Arquivando-se em seguida o processo.’ Menciona documento encaminhado ao Banco do Brasil, agência de Pinheiro/MA (fl. 191) no qual solicita abertura de conta em nome do Fundo Municipal de Saúde.

2.3.3. Aponta, ainda, que o Sr. CARLOS ANTONIO RAMALHO FERREIRA (ex-Coordenador do Fundo Municipal de Saúde) ‘excluiu’ sua responsabilidade, ao afirmar em suas alegações de defesa que ‘a gestão dos recursos assim como o ordenamento para a realização das despesas e pagamentos efetuados, foram realizados pela Secretaria Municipal de Saúde, sob minha gestão’. (fls. 295 e 298)

2.4. Análise:

2.4.1 A tese apresentada pela defesa não se sustenta, tendo em vista que o TCU, na análise das prestações de contas que envolvam recursos públicos federais, não está obrigado a seguir as recomendações do órgão de controle interno. E o Auditor de Controle Externo que elaborou a instrução anterior concluiu ‘que a documentação constante dos autos era insuficiente para a exclusão da responsabilidade solidária do então Prefeito’, conclusão com a qual também se concorda.

2.4.2 Ao que tudo indica, o ex-Prefeito participava da gestão do Fundo Municipal de Saúde, pois emitia cheques, conforme atestam os documentos de fls. 12 e 25. Tais cheques, da conta nº 58.044-9, nºs 121, 122, 145 e 146, emitidos para pagamentos à empresa Jomaf, foram devolvidos por insuficiência de fundos, gerando, inclusive, protesto judicial por parte da empresa.

2.4.3 Também consta dos autos ofício do Superintendente do Banco do Brasil no Maranhão dirigido à Chefe do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (fl. 20), informando que o Gerente de Expediente do Banco do Brasil em Pinheiro/MA alega que não assinou a declaração apresentada pelo Sr. Penaldon (fl. 16), na qual haveria a comprovação de pagamento de cheques devolvidos que motivaram a inclusão do nome do ex-Prefeito no Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos – CCF – do Banco Central do Brasil.

2.4.4 Outro documento em que baseia sua defesa (fl. 191), endereçado ao Gerente do Banco do Brasil em Pinheiro/MA solicitando abertura de conta corrente em nome do Fundo Municipal de Saúde/Participação do município, só foi emitido em 8 de junho de 2001, enquanto os débitos apontados pela auditoria do SUS se referem ao período de 17/1/2000 a 12/6/2001. Além disso, referiam-se somente aos recursos do município.

2.4.5 Da mesma forma não tem respaldo a declaração do ex-Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de que o ex-Prefeito não tinha participação na gestão dos recursos, pois ‘a solidariedade passiva é um benefício do credor e não do devedor’, conforme o Acórdão 3139/2008 - Segunda Câmara do Tribunal, não podendo os responsáveis decidirem quem irá ser responsabilizado diante de eventual irregularidade apontada pelo TCU.

2.4.6 Por todo o exposto, considera-se que o Sr. Penaldon Jorge Ribeiro Moreira deve ser responsabilizado solidariamente com o ex-Secretário Municipal de Saúde e o ex-Coordenador do Fundo Municipal de Saúde do Município de Presidente Sarney/MA.

2.5 O Sr. Carlos Antonio Ramalho Ferreira, então Coordenador do Fundo Municipal de Saúde apresentou suas alegações por meio dos docs. de fls. 293/295 e os comprovantes de pagamentos às fls. 300/384. Informa, também, que suas alegações representam a manifestação do espólio de José Raimundo Sousa (fl.295), falecido segundo ele. Em síntese, apresentou os seguintes argumentos:

2.5.1 Que os pagamentos referidos neste relatório ‘foram realizados em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64, e seus comprovantes seguem em anexo, para os devidos esclarecimentos.’ (fls. 294/295).

2.5.2 Alega, também, ‘que impropriedades outras, de caráter propriamente técnico, foram apontadas no presente processo, porém, já sanadas. Expressam sobre maneira (sic) o nível de dificuldades com que convivem os municípios de pequeno porte no Maranhão, mais precisamente o nosso Município de Presidente Sarney, que no primeiro semestre do ano (inverno) fica completamente isolado, por deficiência de suas estradas vicinais, que ligam ao Município de Pinheiro, onde encontra-se Banco oficial mais próximo’.

2.6 Análise:

2.6.1 Os documentos apresentados não são os comprovantes de pagamentos efetuados com recursos do Fundo Municipal de Saúde, mas apenas Notas de Empenho acompanhadas de recibos, em sua maioria de pessoas físicas que aparentemente prestaram serviços ao município, inclusive 6 (seis) recibos do próprio Sr. Carlos Antonio Ramalho Ferreira, no valor total de R\$ 2.400,00. Os outros recibos foram assinados por Tatiana Lisboa Santana, 13 (treze) recibos no valor total de R\$17.560,00, 2 (dois) em nome de Iridalva de Jesus Webá, no valor total de R\$ 816,00 e um recibo emitido por Clínica Nossa Senhora das Mercês Ltda., no valor de R\$ 2.348,37.

2.6.2 A documentação apresentada apresenta uma série de impropriedades que a desqualificam como comprovante de pagamentos, tais como rasuras, anotações feitas a caneta com o número do suposto cheque, quando originalmente aparece como sendo o pagamento feito em espécie. Também o desconto do imposto de renda é feito com modelo de documento de arrecadação municipal, não comprovando que a operação tenha sido efetivamente realizada.

2.6.3 Além disso, estes documentos se referem somente a parte dos recursos, no valor de R\$ 23.164,37, restando outros R\$ 28.002,17, de um total de R\$ 51.166,54, que não foram comprovados os gastos.

2.6.4 Igualmente, não merece ser acatada a justificativa de precariedade nas estradas que ligam o Município de Presidente Sarney ao de Pinheiro, onde se localiza a agência bancária oficial, pois não é motivo suficiente para afastar a municipalidade do dever de prestar contas dos recursos geridos.

2.6.5 Assim, diante da falta de comprovação dos pagamentos efetuados com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – devem o Sr. Carlos Antonio Ramalho Ferreira e o espólio do Sr. José Raimundo Sousa serem responsabilizados solidariamente pelos débitos apontados nesta instrução, juntamente com o Sr. Penaldon Jorge Ribeiro Moreira”.

9. Considerando a informação de que o Sr. José Raimundo Sousa, ex-Secretário Municipal de Saúde, viera a falecer, o diretor da Secex/SC, com a concordância do Titular daquela Unidade Técnica (fls. 389), propôs a adoção das medidas necessárias à identificação do representante do espólio daquele gestor e à realização de nova citação.

10. Dessa forma, a Secex/MA, assumindo a instrução do feito, promoveu a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, II, do RI/TCU, do espólio do Sr. José Raimundo Sousa (ex-Secretário Municipal de Saúde de Presidente Sarney – MA, e ordenador de despesa do Fundo Municipal de Saúde de Presidente Sarney – MA nos exercícios de 2000 e 2001), na pessoa da Srª Maria Ribamar Matos Sousa, (CPF 079.924.083-49), na condição de administradora provisória do espólio, solidariamente com os Srs. Penaldon Jorge Ribeiro Moreira e Carlos Antônio Ramalho Ferreira, em virtude da não comprovação de despesas efetuadas com recursos do Sistema único de Saúde (PAB e Farmácia Básica), em afronta ao art. 70 da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-lei 200/1967, resultando em débito no montante de R\$ 51.166,54.

11. Transcorrido em branco o prazo para resposta, a Secex/MA emitiu a seguinte instrução de mérito (peças 27/29):

“22. Por meio do Ofício 1200/2012 – TCU/SECEX-MA, de 8/6/2012 (peça 24, p. 1), promoveu-se a citação do espólio do Sr. José Raimundo Sousa, na pessoa da administradora provisória do espólio, a Sra. Maria Ribamar Matos Sousa.

23. Conforme aviso de recebimento anexo aos autos (peça 25, p. 1), a Srª Maria Ribamar Matos Sousa (CPF 079.924.083-49), administradora provisória do espólio do Sr. José Raimundo Sousa (ex-Secretário Municipal de Saúde de Presidente Sarney – MA, e ordenador de despesa do Fundo Municipal de Saúde de Presidente Sarney – MA nos exercícios de 2000 e 2001), recebeu o Ofício citatório em 28/6/2012. Entretanto, não apresentou alegações de defesa no prazo estipulado, restando caracterizada a revelia do espólio do Sr. José Raimundo Sousa, devendo-se, portanto, dar continuidade ao processo, com fundamento nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

24. Em atenção ao art. 202, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que cuida da necessária análise da boa-fé dos responsáveis após a resposta da citação, temos a observar que não verificamos, nos elementos juntados aos autos, elementos que favoreçam o reconhecimento de atuação de boa-fé dos mesmos, pelo que somos por julgar suas contas irregulares, condenando-os solidariamente ao pagamento do montante de R\$ 51.166,54, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, que, conforme memória de cálculo anexa (peça 26, p. 1-11), perfaz o total de R\$ 256.866,61 (duzentos e cinquenta e seis mil oitocentos sessenta e seis reais e sessenta e um centavos).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Face ao anteriormente exposto, e tendo em vista as conclusões trazidas nos pareceres precedentes no que se refere à responsabilidade dos gestores arrolados nestes autos (v. peça 9, p. 3-6) com as quais concordamos, remetam-se estes autos à consideração superior, propondo:

25.1. considerar revel o espólio do Sr. José Raimundo Sousa, com base no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

25.2. julgar irregulares as presentes contas e em débito os Srs. Carlos Antônio Ramalho Ferreira, Penaldon Jorge Ribeiro Moreira e o espólio do Sr. José Raimundo Sousa, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, alínea ‘c’, e 19, *caput*, da Lei 8.443/92, condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Data da ocorrência	Valor original do débito
17/1/2000	1.300,00
18/2/2000	1.300,00
16/3/2000	1.300,00

Data da ocorrência	Valor original do débito
17/4/2000	1.300,00
17/4/2000	400,00
19/4/2000	2.348,37

Data da ocorrência	Valor original do débito
27/4/2000	2.000,00
15/5/2000	1.531,00
17/5/2000	400,00
17/5/2000	1.300,00
19/5/2000	1.300,00
22/5/2000	408,00
16/6/2000	1.300,00
16/6/2000	400,00
19/6/2000	408,00
21/7/2000	1.300,00
25/7/2000	400,00
2/8/2000	485,60
15/9/2000	708,66
15/9/2000	1.300,00
15/9/2000	400,00
15/9/2000	1.500,00
20/9/2000	400,00
20/9/2000	1.300,00

Data da ocorrência	Valor original do débito
20/9/2000	3.776,40
28/9/2000	495,00
5/10/2000	1.500,00
16/10/2000	400,00
16/10/2000	1.300,00
17/10/2000	700,00
18/10/2000	200,00
20/11/2000	310,00
20/11/2000	1.300,00
21/11/2000	1.426,00
26/12/2000	3.899,32
26/12/2000	1.300,00
4/4/2001	3.389,76
17/5/2001	615,00
22/5/2001	1.142,50
30/5/2001	4.072,93
12/6/2001	550,00
Total	51.166,54

25.3 aplicar aos Srs. Carlos Antônio Ramalho Ferreira e Penaldon Jorge Ribeiro Moreira, 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 que comprove, perante este 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 que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

25.4. seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não sejam atendidas as notificações;

25.5. remeter cópia dos presentes autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do Aviso 851 – Seses – TCU – Plenário, de 13/6/2007, e do Ofício 665 – PGR/GAB, de 18/6/2007, para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.”

12. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica.

É o relatório.