

TC 019.749/2011-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Salitre/CE

Responsáveis solidários: José Antônio Sobrinho (CPF 066.203.103-20) e Maria das Graças da Silva Torres (CPF 246.362.583-04)

Procurador: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

Trata o presente processo de tomada de contas especial –TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde contra José Antônio Sobrinho, ex-Prefeito Municipal de Salitre/CE (gestão: 1/1/2002 à 30/4/2005) e Maria das Graças da Silva Torres, ex- Secretária Municipal de Saúde de Salitre/CE (gestão: 15/4 à 12/8/2002), em razão da não devolução, pela Secretaria Municipal de Saúde de Salitre/CE, do saldo de recursos repassados pelo Ministério da Saúde referentes às ações de combate às carências nutricionais.

HISTÓRICO

2. Friso que o motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial está sintetizada no item 2.1 do Relatório de Auditoria 224455/2011, *in verbis*:

O motivo para a instauração da presente TCE está materializado pela não devolução, pela Secretaria Municipal de Saúde de Salitre/CE, de recursos do SUS repassados diretamente pelo Ministério da Saúde à citada Secretaria Municipal de Saúde para aplicação em ações relativas ao Incentivo de Combate às Carências Nutricionais - ICCN. Com relação a estes recursos, foi apurada a não devolução do saldo de R\$ 38.345,72, correspondente ao valor que não foi utilizado até julho de 2002, conforme consta no Relatório de Auditoria nº 770, de 13/8/2003 (fls. 07-21), da Planilha de Glosa à fl. 22, e do Relatório Complementar, de 24/10/2007 (fls. 279-281), acompanhado da Planilha de Responsáveis à fl. 282.

3. O município recebia, mensalmente, do Ministério da Saúde através do Fundo Nacional de Saúde para combater as carências nutricionais um incentivo no valor de R\$ 3.285,00. No período de setembro/99 a julho/02 o total desse benefício foi de R\$ 114.975,00, distribuídos por exercício na forma a seguir demonstrada:

Transferências anuais do ICCN (setembro/1999 a julho/2002).

ANO	VALOR (R\$)
1999	16.425,00
2000	39.420,00
2001	39.420,00
2002	19.710,00
Total	114.975,00

3.1 Os incentivos foram creditados e movimentados na conta corrente do PAB - Piso de Atenção Básica 58.046-6 do Banco do Brasil S/A, agência Campos Sales/CE.

4. No âmbito do Relatório de Auditoria do Denasus n. 770, de 13/8/2003 (peça 1, p. 16-44) foi identificado que, do total repassado acima, R\$ 79.800,28 em despesas foram comprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, conforme tabela abaixo:

DOC.CX	C/C	Nº	DATA	VALOR	CREDOR	OBJETO
09.10.001	58.040-6	000.126	10/9/99	420,00	Assis Costa Silva	Transporte (leite)
09.13.001	5.381-3	000.020	13/9/99	364,00	Coml.Lavor Ltda	Aquisição (óleo)
10.01.002	58.040-6	000.101	1/10/99	420,00	Assis Costa Silva	Transporte (leite)
10.28.002	58.040-6	000.112	28/10/99	465,00	Assis Costa Silva	Transporte (leite)
11.16.010	5.381-3	000.059	16/11/99	312,00	Coml.Lavor Ltda	Aquisição (óleo)
02.16.001	58.040-6	000.237	16/2/00	15.840,00	Parmalat	Aquisição (leite)
04.28.003	58.040-6	000.297	28/4/00	465,00	Assis Costa Silva	Transporte (leite)
06.16.002	58.040-6	000.078	16/6/00	15.478,20	Parmalat	Aquisição (leite)
07.13.001	58.040-6	000.317	13/7/00	231,00	Assis Costa Silva	Transporte (leite)
09.28.003	58.040-6	000.165	28/9/00	450,00	Guedes A. Santos	Transporte (leite)
10.25.004	58.040-6	000.176	25/10/00	11.040,00	Parmalat	Aquisição (leite)
11.14.019	58.040-6	000.399	14/11/00	300,00	Guedes A. Santos	Transporte (leite)
11.24.006	58.040-6	000.213	24/11/00	150,00	Rdo.Nonato Silva	Transporte (leite)
12.12.003	58.040-6	000.219	12/12/00	6.880,00	Parmalat	Aquisição (leite)
12.20.005	58.040-6	000.183	20/12/00	150,00	Rdo.Nonato Silva	Transporte (leite)
01.03.003	58.040-6	000.325	3/1/01	300,00	Guedes A. Santos	Transporte (leite)
02.01.015	58.040-6	000.248	1/2/01	400,00	Guedes A. Santos	Transporte (leite)
03.22.006	58.040-6	000.403	22/3/01	10.320,00	Parmalat	Aquisição (leite)
04.10.002	58.040-6	000.413	10/4/01	834,00	Rdo.Nonato Silva	Transporte (leite)
05.17.001	58.040-6	000.521	17/5/01	945,00	Anto J. Fortunato	Transporte (leite)
05.17.003	58.040-6	000.451	17/5/01	945,00	Rdo.Nonato Silva	Transporte (leite)
25.05.010	5.381-3	000.192	25/5/01	190,00	Guedes A.Santos	Transporte (leite)
09.04.001	58.040-6	000.352	4/9/01	3.916,08	Parmalat	Aquisição (leite)
02.07.003	58.040-6	850604	7/2/02	3.800,00	Coop.Central	Aquisição (leite)
03.14.002	58.040-6	850.032	14/3/02	125,00	Iranildo D Silva	Acomp. e controle
05.10.040	58.040-6	000.690	10/5/02	2.000,00	Coop.Central	Aquisição (leite)
05.20.009	8.305-4	020.868	20/5/02	1.000,00	Coop.Central	Aquisição (leite)
07.11.002	58.040-6	000.622	11/7/02	2.060,00	Coop.Central	Aquisição (leite)
TOTAL				79.800,28		

4.1 Dois aspectos também levantados no relatório de auditoria do Denasus devem ainda ser salientados em relação às despesas comprovadas pelo TCM e que influem no cálculo do débito referente aos recursos federais repassados:

a) o relatório de auditoria contesta a importância de R\$ 1.305,00, relativa a pagamentos realizados antes da aquisição dos produtos;

b) a importância de R\$ 1.866,00 foram pagos com recursos municipais.

4.2 Assim sendo, o débito a ser imputado aos responsáveis foi calculado da seguinte forma: R\$ 114.975,00 (valor repassado) – R\$ 79.800,00 (valor comprovado pelo TCM) + R\$ 1.305,00 (pagamentos antecipados) + R\$ 1.866,00 (despesas pagas com recursos municipais) = R\$ 38.345,72.

5. No Relatório de Tomada de Contas Especial 133/2005, de 11/7/2005 (peça 1, p. 136-140), retificado pelo Relatório de TCE Complementar, de 17/2/2009 (peça 2, p. 224), consta a conclusão do Tomador de Contas pela responsabilidade do Senhor José Antônio Sobrinho (Prefeito Municipal de Salitre/CE no período de 1/1/2002 a 30/4/2005) e da Senhora Maria das Graças da Silva Torres (Secretária Municipal de Saúde no período de 15/4/2002 a 12/8/2002), no valor original de R\$ 38.345,72.

6. A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2009NL000227, emitida em 17/2/2009 (peça 2, p. 222).

7. Em 1/6/2011, a SFC/CGU emitiu o Relatório de Auditoria 224455/2011 (peça 2, p. 230-231), no qual ratifica o débito imputado pelo Tomador de Contas em razão da não consecução dos objetivos pactuados.

8. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 2, p. 232) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, conforme Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 234).

9. Na instrução inicial desta Unidade Técnica (peça 4), propôs-se a citação solidária dos responsáveis apontados na fase interna da TCE em decorrência da não adoção de providências para devolução dos recursos repassados e não aplicados nas ações relativas ao Incentivo de Combate às Carências Nutricionais - ICCN.

10. A tabela abaixo apresenta a situação das citações realizadas:

Responsável	Ofício	AR	Resposta
José Antônio Sobrinho	Peça 8	Peça 10	Revel
Maria das Graças da Silva Torres	Peça 7	Peça 11	Peça 10

11. Foi ainda proposta na instrução acostada à peça 14 dos autos, a realização de diligência à Prefeitura Municipal de Salitre/CE, solicitando:

a) cópia da portaria de nomeação da Sra. Maria das Graças da Silva Torres (CPF 246.362.583-04) para o cargo de Secretária de Saúde do Município de Salitre/CE, seu termo de posse, bem como, de sua portaria de exoneração;

b) o nome de seu sucessor com o número do seu CPF e o período de sua gestão; e

c) os nomes dos Secretários de Saúde do Município de Salitre/CE, no período de 15/4 a 12/8/2002.

12. Em resposta à diligência, o Órgão Municipal encaminhou a resposta acostada à peça 18 dos autos, que será analisada oportunamente em conjunto e em confronto com as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria das Graças da Silva Torres.

EXAME TÉCNICO

I. Alegações de defesa da ex-Secretária Municipal de Saúde de Salitre/CE (peça 10).

Irregularidade: O débito é em decorrência da não devolução, pela Secretaria Municipal de Saúde de Salitre/CE, de recursos do SUS repassados diretamente pelo Ministério da Saúde à citada Secretaria Municipal de Saúde para aplicação em ações relativas ao Incentivo de Combate às Carências Nutricionais - ICCN. Com relação a estes recursos, foi apurada a não devolução do saldo de R\$ 38.345,72, correspondente ao valor que não foi utilizado até julho de 2002, conforme consta no Relatório de Auditoria 770, de 13/8/2003 (peça 1, p. 16-44), da Planilha de Glosa (peça 1, p. 46), e do Relatório Complementar, de 24/10/2007 (peça 2, p. 161-167), acompanhado da Planilha de Responsáveis (peça 2, p. 169).

13. As alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria das Graças da Silva Torres (peças 9 e 10) podem ser resumidas nos seguintes pontos:

a) a responsável teria, de fato, sido nomeada Secretária Municipal de Saúde no mês abril de 2002, no entanto, **nunca foi empossada e não assumiu o encargo** e, como consequência, não era a responsável pela ordenação de despesas, missão que era desempenhada pelo ex-gestor municipal, pois, concentrava os cheques de todas as contas da municipalidade em seu poder;

b) no mês de maio de 2002, foi reintegrada ao serviço público do município de Salitre, na função de Professora Nível II, conforme se faz prova com a documentação acostada (peça 10, p. 4-6), portanto, não podia acumular dois cargos públicos diferentes, contrariando os ditames legais;

c) jamais teve acesso a qualquer movimentação bancária durante o período e que não tinha conhecimento real dos repasses efetuados para referido programa, pois, tudo era concentrado nas mãos do gestor e de seus familiares.

14. Em resposta à diligência suscitada por esta Unidade Técnica, a prefeitura de Salitre/CE encaminhou, entre outros, os seguintes documentos:

a) a portaria de nomeação da Sra. Maria das Graças da Silva Torres, datada de 15/4/2002 (peça 18, p. 4); e

b) o pedido de renúncia do cargo por parte da responsável, datado de 12/8/2002 (peça 18, p. 5);

I.1 Análise da Unidade Técnica

15. Merecem ser acolhidas parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela responsável.

16. A Sra. Maria das Graças da Silva Torres foi nomeada para assumir o cargo de Secretária de Saúde do Município de Salitre em 15/4/2002, como faz prova a portaria de nomeação (peça 18, p. 4) e as alegações da própria responsável.

17. A responsável informa que não tomou posse e não assumiu o encargo de secretária de saúde em virtude de ter sido reintegrada aos quadros de servidores da prefeitura como professora, mas tal afirmativa não merece prosperar.

17.1 Tal afirmativa contradiz o que foi informado pela mesma responsável ainda na fase interna da TCE (peça 1, p. 164-168). Naquela ocasião, a gestora afirma de forma categórica que foi nomeada em 15/4/2002 e que renunciou em 12/8/2002, não podendo ser responsabilizada por atos anteriores ou posteriores à sua gestão à frente da pasta.

17.2 Ou seja, a gestora chegou a desempenhar suas atribuições como secretária de saúde no período de 15/4/2002 a 12/8/2002. Tal fato é corroborado pelo pedido de renúncia da servidora, datado de 12/8/2002 (peça 18, p.5), no qual afirma que o motivo da renúncia é para que possa exercer suas atribuições de professora, o que nos leva a concluir que até a data da renúncia, a responsável ainda não havia começado a desempenhar suas funções de professora.

18. No entanto, merece guarida a alegação da responsável de que não era responsável por ordenar despesas no período em que estava nomeada.

18.1 Quando apresentou defesa ainda na fase interna da TCE, também afirmou que no período em que estava à frente da secretaria de saúde, era o gestor municipal, o Sr. José Antônio Sobrinho, que ordenava todas as despesas e centralizava os pagamentos do município.

18.2 Na ocasião, a responsável apresentou uma série de documentos que comprovam que era o ex-Prefeito que ordenava as despesas da saúde (peça 1, p. 213-349).

18.3 Depois da manifestação da responsável na fase interna da TCE, o Denasus chegou a elaborar relatório complementar excluindo a responsabilidade da secretária de saúde por reconhecer que era o ex-Prefeito que ordenava as despesas da saúde (peça 2, p. 121), mas voltou atrás depois de manifestação da AGU propondo a permanência de sua responsabilidade em virtude do disposto no art. 9º da Lei 8.080/1990, que obriga que a direção do SUS deve ser exercida, no âmbito municipal, pelos secretários de saúde.

19. Apesar da clareza do dispositivo legal apontado, nesse caso não andou bem o parecer emitido pela AGU. Não há dúvidas de que a Lei exige que seja o secretário de saúde o responsável pela gestão do SUS, inclusive no que concerne ao ordenamento de despesas, no entanto, caberia ao Prefeito Municipal à época criar as condições necessárias para o cumprimento da lei, não sendo razoável exigir que a secretária de saúde municipal se voltasse contra a decisão do prefeito que a nomeou, de ordenar ele próprio os recursos da saúde. Situação esta, inclusive, bastante comum em municípios de pequeno porte em todo o país.

20. Nesse sentido, não havendo como estabelecer nexo de causalidade entre o débito questionado e a conduta da responsável, sua responsabilidade deve excluída, permanecendo no polo passivo, tão somente o ex-Prefeito e ordenador de despesas, o Sr. José Antônio Sobrinho.

II. Da revelia do ex-Prefeito, Sr. José Antônio Sobrinho.

21. Conforme apontado no item 10 desta instrução, o responsável foi devidamente citado para apresentar suas alegações de defesa, mas não apresentou qualquer resposta.

22. Embora o Aviso de Recebimento-AR dos Correios (peça 12, p. 1) mostre que o ofício de citação 400/2012– TCU/Secex-CE não foi recebido diretamente pelo ex-gestor, Sr. José Antônio Sobrinho, o endereço de entrega é aquele constante como sendo seu endereço no Sistema CPF (peça 13, p. 1), restando, portanto, atendidos os requisitos estabelecidos no art. 4º, inciso II e § 1º, da Resolução TCU 170/2004, para que seja considerada entregue a comunicação.

23. Os arts. 93 do Decreto-Lei 200 de 25 de Fevereiro de 1967 e 145 do Decreto 93.872 de 23 de Dezembro de 1986 estabelecem que: "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". Neste sentido, o artigo 39 do Decreto 93.872/1986 assim soa: "responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos" (art. 90 do Decreto-lei 200/1967).

24. A Lei 8.443/1992 dispõe, em seu artigo 22, I, que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. Desse modo, o artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais serão feitas mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

25. Nesse mesmo sentido, o teor dos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução TCU 170, de 30/6/2004, que disciplinam a expedição das comunicações processuais emitidas pelo Tribunal de Contas da União.

26. Não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisava ser assinado pelo próprio destinatário. Apenas quando não estiver presente nos autos o AR, poderá ser verificada a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

27. Não há que se falar ainda em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, eis que a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional.

28. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os seguintes precedentes: Acórdãos 14/2007-1ª Câmara, 3.300/2007-2ª Câmara, 48/2007-2ª Câmara e 338/2007-Plenário.

29. Impende destacar que o entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandato de Segurança (MS-AgR 25.816/DF, Relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

2. 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.

30. No presente caso, a comunicação processual foi entregue no endereço do ex-gestor, conforme já mencionado. Assim, não se observa qualquer vício passível de nulidade.

31. No entanto, transcorrido o prazo regimental fixado, o responsável permaneceu silente, e uma vez caracterizada a revelia, deve-se dar prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 8º do art. 202 do RITCU.

32. As alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria das Graças da Silva Torres não aproveitaram ao responsável, ao contrário, demonstraram que era ele, mesmo ao arrepio da lei, que ordenava os recursos do SUS à época dos fatos.

33. Cabia então ao responsável, diante da constatação feita pela CGU/CE em 24/6/2002 (peça 1, p. 8-12), que deflagrou todo o processo de apuração que resultou na presente TCE, devolver o saldo de recursos federais repassados no âmbito do programa de Incentivo de Combate às Carências Nutricionais – ICCN, que não foram devidamente utilizados para a finalidade a que estavam destinados, situação evidenciada pela ausência de documentos que comprovem a execução de despesas com tais recursos.

CONCLUSÃO

34. No presente processo apurou-se débito contra o Sr. José Antônio Sobrinho, ex- Prefeito Municipal de Salitre/CE, no valor original de R\$ 38.345,72, em razão da não devolução, pela Secretaria Municipal de Saúde de Salitre/CE, do saldo de recursos repassados pelo Ministério da Saúde referentes às ações de combate às carências nutricionais.

35. Regularmente citado, o responsável não recolheu o valor da dívida nem apresentou alegações em sua defesa, tornando-se revel, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992.

36. Os fatos dão conta de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico por parte do gestor, conforme dispõe a Lei 8.443/1992, art. 16, III, "c", combinada com o Regimento Interno, art. 209, III, devendo suas contas ser julgadas irregulares.

37. Com a revelia, não é possível reconhecer a boa-fé do responsável, uma vez que o mesmo não demonstrou interesse em exercer seu direito à ampla defesa, motivo pelo qual, pelo disposto no art. 202, § 6º, do RITCU, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas deve ser proferido desde logo;

38. Os documentos que compõem esta tomada de contas especial possibilitam desonerar a responsabilidade da Sra. Maria das Graças da Silva Torres (CPF 246.362.583-04).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

39. Entre as propostas de benefícios potenciais quantitativos advindos do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar: Débito imputado pelo Tribunal e Sanção aplicada pelo Tribunal (Multa - art. 57, Lei 8.443/1992).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I - com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso III, 209, inciso III, 210 e 214, inciso

III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. José Antônio Sobrinho (CPF 066.203.103-20), ex- Prefeito Municipal de Salitre/CE, gestão 2002-2005, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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 Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
38.345,72	12/07/2002

II - aplicar ao Sr. José Antônio Sobrinho (CPF 066.203.103-20), ex- Prefeito Municipal de Salitre/CE, 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 que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

III - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

IV - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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 que entender cabíveis.

TCU/SECEX/CE, 23/4/2013.

(Assinado eletronicamente)

Lúcia Helena Ferreira Barbosa

AUFC – 2499-6