

TC 032.065.2011-6

Tipo: Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Unidade: Prefeitura Municipal de Maiquinique/BA.

Recorrente: Gandelmar Moreira Silveira (198.315.605-15).

Advogado: Vanilson Alves Pereira, OAB/BA 5.319 (procuração à peça 66).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Recursos do Piso de Atenção Básica. Despesas não comprovadas. Contas irregulares dos responsáveis. Débito e multa. Recurso de Reconsideração do ex-prefeito. Intempestivo. Não conhecimento. Recurso de reconsideração do ex-secretário de saúde. Presunção relativa de conduta irregular do responsável. Argumento de não participação na gestão dos recursos. Novo documento probatório. Declaração de órgão público. Fé pública. Prova a favor do recorrente. Responsabilidade afastada. Provimento ao recurso.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Gandelmar Moreira Silveira, ex-secretário municipal de saúde de Maiquinique/BA (peça 65), contra o Acórdão 630/2014-TCU-2ª Câmara (peça 45), transcrito na íntegra abaixo:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar regulares as contas do município de Maiquinique/BA, dando-lhe quitação, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. considerar revel o Sr. João José de Oliveira Filho, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Nivaldo Sousa Guimarães, Gandelmar Moreira Silveira e João José de Oliveira Filho, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, para condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde as datas discriminadas até a data da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS):

9.3.1. responsáveis solidários: Sr. Nivaldo Sousa Guimarães e Sr. Gandelmar Moreira Silveira:

Valores históricos (R\$)	Datas dos débitos
1.000,00	17/1/2003
1.383,00	22/1/2003
2.800,00	13/3/2003
4.196,00	13/3/2003

2.900,00	21/3/2003
2.000,00	13/4/2003
2.000,00	14/4/2003
1.800,00	15/4/2003
1.400,00	17/4/2003
3.600,00	19/4/2003
3.000,00	22/4/2003
1.000,00	22/4/2003
2.800,00	22/4/2003
3.300,00	20/5/2003

9.3.2. responsáveis solidários: Sr. Nivaldo Sousa Guimarães e Sr. João José de Oliveira Filho:

Valores históricos (R\$)	Datas dos débitos
4.276,00	12/6/2003
5.430,00	20/10/2003
4.556,00	20/10/2003
3.828,32	20/11/2003
2.510,22	20/11/2003

9.4. aplicar aos Srs. Nivaldo Sousa Guimarães, Gandelmar Moreira Silveira e João José de Oliveira Filho a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e R\$ 7.000,00 (sete mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RITCU, informando os responsáveis de que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.7. encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

HISTÓRICO

2. Examina-se esta tomada de contas especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em razão de pagamentos irregulares verificados em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus, envolvendo recursos repassados pelo Ministério da Saúde destinados ao Piso de Atenção Básica, ocorrida entre 17/1/2003 e 30/12/2003, no valor de R\$ 76.470,19, referente a 32 pagamentos irregulares, sendo R\$ 22.690,65 utilizados em despesas de manutenção do hospital municipal e R\$ 53.779,54 em despesas sem comprovação, conforme consta no Relatório de Auditoria 2.724 (peça 1, p. 11/27) e planilha de glosa (peça 1, p. 29/35).

3. O Relatório de Tomada de Contas Especial 316/2008 (peça 1, p. 152/156), emitido em 3/12/2008, circunstanciou os fatos e caracterizou a responsabilidade solidária de Nivaldo Sousa

Guimarães (ex-prefeito) solidariamente a Gandelmar Moreira Silveira (ex-secretário de saúde) até o valor original de R\$ 36.719,00, referente aos itens 01 a 18 da planilha de glosas e a João José de Oliveira Filho (ex-secretário de saúde), até o valor original de R\$ 39.751,19, referente aos itens 19 a 32 da mesma planilha.

4. A Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório de Auditoria 221550/2011, ratificou o mencionado relatório de TCE (peça 1, p. 195/197).

5. O Ministro de Estado da Saúde, em 9/9/2011, encaminhou o processo de TCE a esta Corte de Contas (peça 1, p. 201).

6. Em síntese, foram realizadas as seguintes citações no âmbito do TCU (peças 8 a 17):

a) citação solidária de Nivaldo Sousa Guimarães, ex-prefeito, e de Gandelmar Moreira Silveira, ex-secretário de saúde, gestão 3/1/2001 a 6/6/2003, referente a pagamentos irregulares envolvendo recursos do SUS, destinados à execução do Programa de Piso de Atenção Básica ocorrida entre 17/1/2003 e 30/12/2003, utilizados em despesas sem comprovação;

b) citação solidária de Nivaldo Sousa Guimarães, ex-prefeito, de Gandelmar Moreira Silveira, ex-secretário de saúde, Gestão 3/1/2001 a 6/6/2003, e do município de Maiquinique/BA, referente a pagamentos irregulares envolvendo recursos do SUS, destinados à execução do Programa de Piso de Atenção Básica, ocorrida entre 17/1/2003 e 30/12/2003, utilizados com desvio de finalidade, manutenção do hospital municipal;

c) citação solidária de Nivaldo Sousa Guimarães, ex-prefeito, e de João José de Oliveira Filho, ex-secretário de saúde, Gestão 7/6/2003 a 8/1/2004, referente a pagamentos irregulares envolvendo recursos do SUS, destinados à execução do Programa de Piso de Atenção Básica ocorrida entre 17/1/2003 e 30/12/2003, utilizados em despesas sem comprovação; e

d) citação solidária de Nivaldo Sousa Guimarães, ex-prefeito, e de João José de Oliveira Filho, ex-secretário de saúde, Gestão 7/6/2003 a 8/1/2004, e do município de Maiquinique/BA, destinados à execução do Programa de Piso de Atenção Básica ocorrida entre 17/1 e 30/12/2003, utilizados com desvio de finalidade, manutenção do hospital municipal.

7. Os citados apresentaram as suas alegações de defesa às peças 23, 24 e 25, com exceção de João José de Oliveira Filho, que se manteve silente nos autos e cuja citação se deu por meio de edital (peças 35/38).

8. Após a análise das alegações de defesa, a unidade técnica concluiu que as despesas administrativas realizadas para manutenção do hospital municipal [atividades cujo custeio competia ao Município] consistiram em despesas administrativas com desvio de objeto, e não desvio de finalidade, visto que eram imprescindíveis à implementação de ações e serviços públicos de saúde [conforme entendimento jurisprudencial desta Corte]. Ressaltou também o fato de que não foi identificado locupletamento por parte dos agentes públicos, ou seja, os recursos foram aplicados na área administrativa da saúde e se reverteram em benefício da própria municipalidade (peças 39/41).

9. Tal exame contou com a anuência do Ministério Público/TCU e do Relator *a quo*, culminando no Acórdão 630/2014-TCU-2ª Câmara (peças 42, 44 e 45).

10. Em seguida, Nivaldo Sousa Guimarães, ex-prefeito de Maiquinique/BA, apresentou recurso de reconsideração, que não foi conhecido pelo Tribunal por restar intempestivo em mais de 180 dias, nos termos do Acórdão 11.173/2015-TCU-2ª Câmara (peças 81, 83, 84, 87 e 89).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. O Ministro-Relator Vital do Rêgo admitiu o recurso de reconsideração apresentado por Gandelmar Moreira Silveira, sem atribuir-lhe efeito suspensivo (peças 72, 73 e 115).

EXAME DE MÉRITO

12. Constitui objeto desta análise definir se o ex-secretário municipal de saúde, Gandelmar Moreira Silveira, deve permanecer como responsável [solidário com o ex-prefeito] pela não comprovação de despesas realizadas com recursos do Programa de Piso de Atenção Básica.

Argumentos

13. O recorrente sustenta que, na qualidade de secretário de saúde, nunca realizou pagamentos irregulares, desconto de cheques ou saques de conta corrente, visto que não dispunha dessa autonomia. Assim, assegura que não participou dos atos ímprobos do ex-prefeito Nivaldo Sousa Guimarães (peça 65, p. 5).

14. Junta declarações do Secretário de Finanças e do Controlador Interno do Município de Maiquinique/BA, visando demonstrar que à época em que ocupou o cargo de secretário de saúde: não fora nomeado gestor do Fundo Municipal de Saúde do município; não assinou, individual e conjuntamente, cheques para pagamentos; e não autorizou pagamentos, via sistema eletrônico, referente às despesas da Secretária Municipal de Saúde e/ou do referido Fundo (peça 65, p. 5 e 9/10).

15. Alega que as irregularidades a ele atribuídas no Acórdão 630/2014-TCU-2ª Câmara foram afastadas pelo Juízo da 2ª Vara Federal de Vitória da Conquista/BA, em maio de 2013, que julgou improcedente a ação civil de improbidade administrativa, em relação à Gandelmar Moreira Silveira, conforme cópia da sentença judicial do processo 0001567-93.2008.4.01.3307, ora juntada aos autos. Por consequência, não lhe cabe ressarcir o débito apurado no acórdão recorrido, ainda que a decisão judicial não tenha transitado em julgado (peça 65, p. 2/4 e 7/8).

16. Entende que sua responsabilidade perante este Tribunal deve ser afastada, visto que o Juízo Federal nada encontrou de irregular na quebra de seu sigilo bancário e na busca de informações feita no Detran, cartórios e bancos (peça 65, p. 5).

17. Assevera que jamais utilizou verbas públicas para proveito próprio, além do que é detentor de conduta ílibada e honesta (peça 65, p. 5).

18. Assenta que não pode ser responsabilizado por meio das disposições contidas no artigo 71 da Constituição Federal e na Lei 8.429/1992 (peça 65, p. 6).

19. Afirma que, em nenhum momento, foi solicitada perícia grafológica, com intuito de atestar a fidedignidade das assinaturas dos documentos, tidos como irregularidades (peça 65, p. 6).

Análise

20. O recorrente, ex-secretário municipal de saúde, foi responsabilizado solidariamente com o ex-prefeito, pelas despesas (não comprovadas) realizadas por meio dos cheques nº 850059 (R\$ 1.000,00), 850081 (R\$ 1.383,00), 850068 (R\$ 2.800,00), 850069 (R\$ 4.196,00), 850071 (R\$ 2.900,00), 850094 (R\$ 2.000,00), 850083 (2.000,00), 850085 (R\$ 1.800,00), 850086 (R\$ 1.400,00), 850012 (R\$ 3.600,00), 850090 (R\$ 3.000,00), 850091 (R\$ 1.000,00), 850092 (R\$ 2.800,00), e 850050 (R\$ 3.300,00) [Ofício de citação 705/2012-TCU/SECEX-BA, Relatório de auditoria do Denasus nº 2724 e planilha de Glosa - peça 1, p. 19, 21, 29 e 31 e peça 13].

21. A responsabilidade do secretário de saúde pela aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) origina-se da Lei 8.080/1990, que prescreve em seu art. 9º, inciso III, que a direção do SUS deve ser exercida, no âmbito dos municípios, pela respectiva secretaria de saúde.

22. Diante disso, a jurisprudência desta Corte entende que, em regra, a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde é do secretário de saúde [presunção relativa].

23. Há situações, no entanto, em que o Tribunal já decidiu, como nos Acórdãos 2.211/2016, 6.008/2014, 7.128/2012, da 1ª Câmara e 4.247/2012, da 2ª Câmara, excluir a responsabilidade de ex-secretários de saúde, eis que não eram responsáveis diretos pela gestão dos recursos do SUS.

24. É o que ocorreu neste caso concreto. Não restou comprovado que o ex-secretário municipal atuava na gestão dos valores. Não há, no relatório de auditoria do Denasus a indicação de conduta irregular atribuída a esse responsável.

25. A corresponsabilidade do recorrente foi presumida, uma vez que ausentes dos autos elementos que relacionam qualquer conduta sua com a execução das despesas (não comprovadas), a exemplo de autorização de pagamentos ou assinatura de cheques.

26. A declaração do Secretário Municipal de Finanças, Beniter Campos Virgens, de 14/8/2014, ratificada pelo Controlador Interno do Município de Maiquinique/BA, Robson Jean Santana Meira, informa que (peça 65, p. 9/10):

O Sr. GANDELMAR MOREIRA SILVEIRA, portador do RG 2.064.853, CPF 198.315.605-15, Secretario Municipal de Saúde do Município de Maiquinique pelo período de 02/07/2002 a 06/06/2003, NÃO FORA NOMEADO Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Maiquinique bem como não assinou, individual e conjuntamente, em cheques para pagamentos ou autorizou pagamentos via sistemas eletrônicos referentes às despesas da Secretaria Municipal de Saúde e/ou do referido Fundo.

27. O teor desta declaração corrobora o entendimento de que o ex-secretário não atuou na gestão dos recursos, o que afasta sua corresponsabilidade pelas despesas, não comprovadas, a ele imputadas no acórdão recorrido. Oportuno ressaltar que a declaração foi expedida em nome do ente público municipal e assinada por agente público com competência para tanto, possuindo, assim, fê pública e relevante valor probatório.

28. Considerando, portanto, a ausência de certeza quanto à participação do ex-secretário no processo de pagamento das despesas, bem como o teor da declaração ora apresentada, **entende-se que deva ser afastada a corresponsabilidade de Gandelmar Moreira Silveira pelas despesas, não comprovadas, realizadas no período de sua gestão.**

29. Em exame de outros argumentos recursais, cabe observar que a decisão judicial apresentada pelo recorrente refere-se à ação civil de improbidade administrativa [processo nº 2008.33.07.001568-8 (nova numeração 0001567-93.2008.4.01.3307)], de acordo com o portal eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª Região¹. De fato, o Juízo Federal julgou improcedente tal ação em relação à Gandelmar Moreira Silveira.

30. Ocorre que a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa [acórdão do TCU]. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa. Tudo conforme firme jurisprudência desta Corte de Contas [vide Acórdãos 30/2016-TCU-Plenário, 344/2015-TCU-Plenário, 2.983/2016-TCU-1ª Câmara e 10.042/2015-TCU-2ª Câmara].

31. Por consequência, a decisão do Juízo Federal, ora juntada aos autos, por si só, não é capaz alterar a decisão proferida no Acórdão 630/2014-TCU-2ª Câmara.

32. Cumpre esclarecer que, tanto a sentença judicial juntada ao recurso, quanto o portal

¹ <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=15679320084013307&secao=VCA>, consulta realizada em 22/1/2017.

eletrônico do TRF-1, apresentam somente a parte dispositiva da mencionada decisão, o que impede conhecer o motivo pelo qual ação foi julgada improcedente em relação à Gandelmar Moreira Silveira.

33. Quanto à alegada ausência de perícia grafológica, enfatiza-se que não cabe ao TCU determinar a realização de perícia para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa [vide Acórdãos 6.214/2016-TCU-1ª Câmara e 5.920/2016-TCU-2ª Câmara].

OBSERVAÇÃO

34. A pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), dez anos.

35. O lapso temporal decorrido entre os fatos irregulares ocorridos no exercício de 2003 e o ato ordenatório da citação do responsável, praticado em 14 de fevereiro de 2012 (peça 4), configurou a interrupção da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

36. Considerando que a prescrição recomeçou a contagem em fevereiro de 2012, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil e o Acórdão 630/2014-TCU-2ª Câmara foi prolatado em 25/2/2014, entende-se pela não ocorrência da prescrição em tela. Tudo conforme o incidente de uniformização de jurisprudência adotado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, *verbis*:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;

CONCLUSÃO

37. Gandelmar Moreira Silveira, ex-secretário municipal de saúde, trouxe aos autos declaração de órgão público, elemento probatório capaz de afastar sua corresponsabilidade pela realização de despesas, não comprovadas, com os recursos do Programa de Piso de Atenção Básica – PAB, constante do Relatório de auditoria do Denasus nº 2724 e da planilha de glosa (peça 1, p. 19, 21, 29 e 31).

38. A ausência de elementos documentais que relacionam eventual conduta do ex-secretário com a execução das despesas (não comprovadas), adicionada à declaração do secretário municipal de finanças (que possui fê pública), afasta a corresponsabilidade do recorrente pelo débito apurado em sua

gestão. Desta feita, cabe o provimento do recurso interposto por Gandelmar Moreira Silveira contra o Acórdão 630/2014-TCU-2ª Câmara, reformando-se o acórdão recorrido para que suas contas sejam julgadas regulares, com ressalvas, excluindo o débito e a multa, aplicados ao responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração apresentado por Gandelmar Moreira Silveira contra o Acórdão 630/2014-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer o recurso de reconsideração e, no mérito, dar-lhe provimento para:
 - julgar regulares com ressalvas as contas de Gandelmar Moreira Silveira, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno;
 - afastar, em relação ao recorrente, o débito e a multa a que se referem os subitens 9.3.1 e 9.4 do acórdão recorrido;
- b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República na Bahia, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 23 de janeiro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Marcelo T. Karimata
AUFC – Mat. 6532-3