TC 006.448/2010-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Colinas/MA/Secretaria municipal de Saúde do Município de Colinas/MA

Responsável: Lêda Cunha Pereira Macedo Costa (CPF 853.618.013-72) e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira (CPF 279.751.503-04)

Advogado: Antonio Gonçalves Marques Filho, OAB/MA 6527 (Lêda Cunha Pereira Macedo Costa, peças 11 (p. 5), 49, 50 e 56, p. 3, e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, peça 11, p. 3 e 9, peça 56, p. 2-3)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde em desfavor das Sras. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa, então Secretária Municipal de Saúde do Município de Colinas/MA, e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, então Tesoureira da Secretaria Municipal de Saúde de Colinas/MA, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS, pela Secretaria Municipal de Colinas/MA (peça 8, p. 13), verificadas por ocasião de auditoria referente aos exercícios de 1998, 1999 e 2000, realizada em observância a determinação do Tribunal de Contas da União exarada nos termos do subitem 9.7 do Acórdão 2467/2003-TCU-Primeira Câmara.

HISTÓRICO

2. Em 14/10/2003, O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2467/2003- TCU-1ª Câmara, expediu determinação ao Ministério da Saúde para que realizasse inspeção na aplicação de recursos do SUS repassados ao Município de Colinas/MA durante os exercícios de 1998 a 2000 (peça 1, p. 33).

3. Em 2004, equipe do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) realizou auditoria na Secretaria Municipal de Saúde de Colinas/MA para verificação da aplicação dos recursos financeiros do SUS relativos aos exercícios de 1998 a 2000, em atendimento à citada determinação do TCU, ocasião em que foram constatadas irregularidades/impropriedades que envolveram recursos do SUS, consubstanciadas no Relatório 1354, emitido em 26/10/2004.

4. A primeira instrução, datada de 7/6/2011 (peça 8, p. 44-49), resultou em citação das responsáveis. Elas apresentaram, tempestivamente, suas alegações de defesa, objeto de análise por ocasião da segunda instrução (peça 9, p. 35-50, e peça 10, p. 1-9), datada de 2/4/2012. Nessa instrução, concluiu-se pela necessidade de realizar preliminarmente diligência para saneamento do processo, considerando-se ser relevante obter informações sobre os beneficiários dos cheques emitidos para que se pudesse definir, com precisão, a responsabilidade pelo débito verificado e subsidiar discussões sobre o grau de penalização a ser adotado, por ocasião da apreciação do mérito, além de propiciar análise sobre a eventual necessidade de repetir-se a citação (v. peça 10, p. 6, subitens 82 e 83).

5. Ainda na segunda instrução (subitem 41, peça 9, p. 41), houve indicação de possível pagamento em duplicidade à empresa J. D. Construções Ltda. a título de terceira parcela do mutirão de limpeza objeto da nota fiscal 296, de 24/2/2000 (peça 5, p. 16) e, em decorrência de análise dos documentos enviados em resposta à diligência realizada, constatou-se que houve emissão de cheques

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50727619.

de pagamento a pessoas diversas das credoras emitentes das notas fiscais, registradas nas notas de empenho e nas cópias carbonadas de cheques da Prefeitura, o que importaria em rompimento do nexo causal entre os comprovantes de despesa e os saques realizados para seu pagamento (peça 25, p. 2-3, subitens 8 e 9).

6. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria (peça 10, p. 11-13), o banco informou não ter localizado os cheques 000081, 969570 e 975580. Por outro lado, deixou de manifestar-se sobre o cheque 969951. Em relação aos primeiros, ficou prejudicada a análise, sem que haja outra forma de sanear tal pendência. Em relação ao último também; mas, observado que outros pagamentos ao mesmo credor não foi objeto de achado, entendeu-se desnecessário repetição da diligência para que o banco se manifestasse sobre o cheque 969951.

7. Em virtude dos achados mencionados acima, foi proposta a realização de nova citação das então responsáveis, em solidariedade com as empresas tidas como indevidamente beneficiadas pelos respectivos pagamentos irregulares (peça 25, p. 12-21), exceto em relação a duas empresas, em virtude da desvantajosa relação custo/benefício da ação de controle em apreço (cf. peça 25, p. 3, subitem 10).

8. A proposta de renovação da citação foi acolhida pelo Diretor da subunidade (peça 26) e pelo responsável pela Unidade (peça 27), mas ensejou questionamento do Sr. Relator, ante a natureza da matéria, que fez encaminhar essa proposta para apreciação do Ministério Público (peça 28).

9. O representante do Ministério Público (peça 29) ressaltou que parcela significativa do débito foi imputada em função de irregularidades em documentos o que, necessariamente, não significavam que os serviços decorrentes não foram executados. Desse modo, para fins de imputação de débito, tem por indispensável a demonstração cabal dos pagamentos efetuados em duplicidade e a associação dos defeitos das notas fiscais com o relato ou registro inequívoco da inexecução dos serviços, "sob pena de insuficiência probatória para emissão de julgamento pela Corte de Contas, o que levaria ao arquivamento do processo, com fulcro no art. 212 do RI/TCU" (peça 29, p. 1, item 7).

10. Em seguida, apontou o Município de Colinas/MA como responsável pelo débito decorrente da utilização de recursos destinados à cobertura ambulatorial e hospitalar (MAC + AIH) para o pagamento de despesas com a execução de mutirão de limpeza, no valor de R$ 249.920,00, por terem tais recursos vertidos em benefício do município, nos termos da Decisão Normativa-TCU 57, de 5 de maio de 2004 (peça 29, p. 1, item 8).

11. O Ministério Público opôs-se, no entanto, ao chamamento tardio das empresas constantes da proposta de citação, assim como do município, pelo débito acima identificado e a ele atribuído, considerando que mais de dez anos perfazem desde a ocorrência dessas supostas irregularidades sem que tivessem antes sido chamados à relação processual, o que lhes acarretaria, agora, dificuldades ao exercício do contraditório e da ampla defesa e traria, aos jurisdicionados do TCU, insegurança jurídica. Tais consequências indesejadas restariam consagradas no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71, de 28 de novembro de 2012, que dispensa a instauração de TCE quando passados mais de dez anos entre o fato e a primeira notificação do responsável, (peça 29, p. 1-2, itens 9, 10 e 11).

12. Opinou, então, no sentido de que fosse disponibilizada nova oportunidade de citação às gestoras, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, caso os achados evidenciados em decorrência da diligência realizada viessem a acarretar o agravamento dos atos de gestão impugnados ou trouxessem novos elementos de convicção para os atos já contestados. Enfim, propôs o retorno dos autos à unidade técnica para que ponderasse sobre os aspectos levantados e, caso entendesse que se mantiveram os fundamentos do débito, que se "proceda à renovação das citações das gestoras que já figuram como parte no processo, abstendo-se de incluir outros responsáveis no polo passivo desta TCE" (peça 29, p. 2, item 12 e 13).

13. Assim entendeu o Sr. Relator, que determinou a restituição dos autos à unidade técnica para adoção das providências propostas pelo representante do Ministério Público Junto ao TCU (peça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50727619.

30).

14. Em atenção ao despacho do Sr. Relator acima referido, procedeu-se a reanálise dos autos, a qual ensejou a instrução à peça 37. Nessa instrução, concluiu-se pela insubsistência das irregularidades associadas aos objetos de número sequencial de 17 a 58 do Quadro 1 do Anexo 1 daquela instrução (peça 37, p. 15-16, subitens 16 a 19). Afastou-se, também, a indicação de irregularidade para os pagamentos referentes às notas fiscais 296 e 187 (peça 37, p. 16, subitens 20 e 21).

15. Por outro lado, foi proposta nova citação das responsáveis por rompimento de nexo causal entre os comprovantes de despesas e os saques realizados para seu pagamento (ato impugnado 1), aquisição de bens sem comprovação de entrega (ato impugnado 2), ausência de registro de entrada e saída de bens do almoxarifado da Secretaria de Saúde (ato impugnado 3), pagamento de aquisição de bens com base em notas fiscais inidôneas (ato impugnado 4), pagamento de despesas indevidas com encargos bancários (peça 37, p. 5-7).

EXAME TÉCNICO

16. Em cumprimento ao Despacho do Diretor da 2ª Divisão Técnica/Secex-MA (peça 38), por subdelegação de competência e em atenção ao pronunciamento anterior do Relator, foi promovida a citação das Sras. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, mediante os Ofícios TCU/Secex-MA 1839/2013 (peça 39) e 1840/2013 (peça 40), datados de 2/7/2013, respectivamente.

17. Em 5/8/2013, a Sra. Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, por intermédio de advogado legalmente constituído (peça 11, p. 3 e 9, peça 56, p. 2-3), protocolou pedido de prorrogação de prazo para resposta à citação, por mais trinta dias (peça 43). Por meio de despacho do Relator, o pedido foi deferido (peça 47). Em 5/9/2013, a Sra. Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira repete o pedido (peça 51) e a Sra. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa solicitou, por meio de advogado legalmente constituído (peças 11 (p. 5), 49, 50 e 56, p. 3), também prorrogação de prazo por mais trinta dias (peça 50). Dessa vez, o Relator indeferiu a nova prorrogação solicitada pela Sra. Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira e deferiu a solicitada por Lêda Cunha Pereira Macedo Costa (v. peça 54 c/c peças 52 e 53), atos os quais foram comunicados ao advogado das responsáveis pelo Ofício TCU/Secex-MA 2700/2013, de 24/9/2013 (peça 55), entregue em 4/10/2013 (peça 57).

18. Apesar de as Sras. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 45, 46 e 48 e terem obtido as prorrogações de prazo solicitadas (v. item anterior), não atenderam à citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

19. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes as aludidas responsáveis, impõe-se que sejam consideradas revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

21. Nos processos do TCU, a revelia não leva 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50727619.

22. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar 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."

23. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes.

23.1 A esse propósito, verificou-se, ao cotejar-se os valores que compuseram o débito informado nos ofícios de citação (peças 39 e 40) com o débito apurado no item 30 da peça 37 (p. 5-6), constatou-se que o valor correspondente à irregularidade descrita no item 9 do Quadro 1 do Anexo I da peça 37 (p. 12), foi informado às responsáveis pelo montante de R$ 7.562,00, datado de 21/9/2000, quando, efetivamente, o valor seria R$ 7.582,40, o que indica que houve citação por valor menor, em termos nominais, de R$ 20,40.

23.2 Observa-se que a discrepância apurada representa valor pequeno, de baixa materialidade. Há de se admitir que a ocorrência de utilização de quantia menor do que a devida nas citações beneficiou as responsáveis. No entanto, ante os princípios da Celeridade e da Economia Processual, não seria necessária a realização de novas citações, que apenas protelariam o encerramento desse feito e adicionariam novos custos ao seu encerramento, sem trazer vantagem significativa ao Erário, como já ventilado no relatório que embasou o Acórdão 7031/2012 – TCU - Primeira Câmara. Deve-se, então, seguir-se com o feito.

24. Assim sendo, no tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, 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 reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdãos 2.064/2011-TCU-Primeira Câmara, 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara, 4.072/2010-TCU-Primeira Câmara, 1.189/2009- TCU-Primeira Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-Segunda Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-Segunda Câmara e 3.867/2007-TCU-Primeira Câmara).

25. Desse modo, devem as presentes contas serem julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação de multa, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e § 2º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, com remessa de cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

CONCLUSÃO

26. Diante da revelia das Sras. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira 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 as responsáveis sejam condenadas em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

27. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito imputado e multa aplicada pelo Tribunal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50727619.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

28. Em instrução anterior (peça 37), foram identificadas impropriedades relatadas no seu item 30, as quais motivam a citação e que, agora, devem ser aqui consideradas para fins de caracterização do débito e da responsabilidade das gestoras em apreço, a Sra. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa, na condição de Secretária Municipal de Saúde, e a Sra. Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, na condição de Tesoureira, as quais contribuíram para dano ao erário ao emitirem cheques de pagamento a beneficiário diverso do credor, ao pagarem por bens sem comprovação de que tenham sido entregues, ao apresentarem nota fiscal inidônea como comprovante de despesa e por terem utilizado recursos do SUS para custear despesas inelegíveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e § 2º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas das Sras. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa, CPF 853.618.013-72, e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, CPF 279.751.503-04, na condição de Secretária Municipal de Saúde de Colinas/MA e Tesoureira da Secretaria Municipal de Saúde de Colinas/MA, respectivamente, e condená-las, em solidariedade, ao pagamento 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, 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:

Valor original (R$)	Data da ocorrência
14.151,00	10/2/1999
1.450,00	12/2/1999
14.182,80	19/4/1999
19.354,20	8/2/2000
26.420,00	9/6/2000
7.562,00	21/9/2000
7.582,00	11/10/2000
7.582,00	13/11/2000
1.246,00	21/11/2000
7,00	25/9/2000
47,50	29/9/2000
7,00	17/10/2000
51,36	31/10/2000

b) aplicar às Sras. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa, CPF 853.618.013-72, e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, CPF 279.751.503-04, individualmente, 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 das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das, dívidas caso não atendidas as notificações;

d) autorizar, caso solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando, às Sras. Lêda Cunha Pereira Macedo Costa, CPF 853.618.013-72, e Maria Gracy Fonseca e Silva Pereira, CPF 279.751.503-04, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50727619.

prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) 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 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 que entender cabíveis.

Secex-MA/2ª DT, em 30 de outubro de 2013.

(Assinado eletronicamente)
Alberto de Sousa Rocha Júnior
AUFC – Mat. 6482-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50727619.