

GRUPO I - CLASSE II - 1ª CÂMARA

TC-009.022/2010-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Márcia Regina Serejo Marinho, ex-prefeita, Maria das Graças Rodrigues, ex-secretária de saúde, e Município de Caxias/MA

Unidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APLICAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS PROVENIENTES DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE DESTINADOS A AÇÕES DE EPIDEMIOLOGIA E CONTROLE DE DOENÇAS. VALORES EMPREGADOS NA AQUISIÇÃO DE MÓVEIS PARA SETOR ADMINISTRATIVO DA SECRETARIA DE SAÚDE. BENEFÍCIO DO MUNICÍPIO. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DA ARGUMENTAÇÃO DA EX-SECRETÁRIA. INSUFICIÊNCIA DOS ELEMENTOS RELATIVOS AO DESVIO DE FINALIDADE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO MUNICÍPIO E DA EX-PREFEITA. CONCESSÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO AO ENTE FEDERATIVO PARA O RECOLHIMENTO DA IMPORTÂNCIA DEVIDA. EXPEDIENTES APRESENTADOS CONTRA A DELIBERAÇÃO. RECEBIMENTO COMO MERA PETIÇÃO. AGRAVO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. DECURSO DO PRAZO FIXADO SEM QUE HOUVESSE RESSARCIMENTO DO DANO ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA À EX-PREFEITA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA EX-SECRETÁRIA.

RELATÓRIO

A tomada de contas especial em questão foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de recursos transferidos ao fundo de saúde do Município de Caxias/MA, em 2002, para ações de epidemiologia e controle de doenças.

2. A instrução da Secex/MA que reproduzo a seguir foi elaborada após a concessão de prazo para o referido ente federativo recolher o débito que lhe foi imputado:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde (FNS), em razão de desvio de finalidade na aplicação de recursos transferidos ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Caxias/MA, na modalidade fundo a fundo, para custeio das ações de epidemiologia e controle de doenças (ECD), no exercício de 2002.

2. O desvio de finalidade constatado importou, em valor histórico, em R\$ 53.085,73 e ficou caracterizado pela utilização indevida do referido montante na aquisição de móveis para a área administrativa da sede da Gerência Municipal de Melhoria de Qualidade de Vida e Desenvolvimento Social de Caxias/MA (GMDS), denominação à época da Secretaria Municipal de Saúde daquele município, conforme apurou o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) por meio do Relatório da Fase Analítica da Auditoria 1003/2003 (peça 1, p. 13-50, e peça 2, p. 1-11).

3. A presente instrução cuida da análise de razões adicionais de defesa do Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56) e do encaminhamento de proposta de mérito do processo.

HISTÓRICO

4. A instrução à peça 31 *historia adequadamente os passos do processo até a prolação do Acórdão 2.694/2013-TCU-1ª Câmara (peça 35), em que foram apreciadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, tendo o Tribunal decidido por:*

‘9.1 acolher as alegações de defesa da ex-secretária Maria das Graças Rodrigues;

9.2 considerar revel a ex-prefeita Márcia Regina Serejo Marinho;

9.3 rejeitar as alegações de defesa do Município de Caxias/MA;

9.4 fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o Município de Caxias/MA comprove o recolhimento das quantias abaixo aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas mencionadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
13/06/2002	26.550,02
10/07/2002	26.535,71

9.5 dar ciência ao Município de Caxias/MA de que o recolhimento tempestivo do débito, atualizado monetariamente, sanará o processo, permitindo que o Tribunal julgue suas contas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação, mas que a falta de liquidação tempestiva poderá ensejar o pronto julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito.’

5. Em cumprimento a essa deliberação, o Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56), por intermédio de seu representante legal (instrumento de mandato na peça 51), foi notificado mediante o Ofício 1379/2013-TCU/SECEX-MA, de 22/5/2013 (peça 42), para que em novo e improrrogável prazo de quinze dias procedesse ao recolhimento da dívida, atualizada monetariamente, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos do art. 202, § 3º, do Regimento Interno/TCU.

6. O responsável tomou ciência do aludido ofício, conforme documento constante da peça 44, e, em resposta, apresentou documento a título de recurso de reconsideração contra o Acórdão 2.694/2013-TCU-1ª Câmara (peça 50), mas sem proceder ao recolhimento do valor integral do débito. Em despacho de 29/7/2013, o Relator do feito, Exmo. Sr. Ministro José Múcio Monteiro, com base no art. 279, **caput**, do Regimento Interno/TCU, negou seguimento ao recurso em razão de opor-se a decisão que rejeitou alegações de defesa do responsável, acolhendo a referida peça como defesa (peça 56). Com o despacho à peça 58, a Serur restituiu os autos a esta Unidade Técnica para as providências cabíveis.

7. Cientificado do despacho do Relator pelo Ofício 0096/2013-TCU/SERUR, de 1/8/2013 (peças 57 e 61), o Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56), por seu procurador-geral, interpôs agravo solicitando que o recurso de reconsideração fosse conhecido e analisado pelo Tribunal (peça 59). Mediante o Acórdão 6.132/2013-TCU-1ª Câmara (peça 63), esta Corte de Contas admitiu o agravo e, no mérito, negou-lhe provimento.

8. Inconformado, o ente responsável protocolou pedido de reexame (peça 66), ao qual, mais uma vez, foi negado seguimento, sendo recebido como petição, nos termos do despacho do ilustre Relator inserido na peça 72. O teor da decisão foi informado ao representante legal do município (ofício e AR nas peças 75 e 77) e às demais responsáveis arroladas originalmente no processo (peças 73, 74, 76 e 78).

9. Vencida essa etapa, cabe prosseguir na instrução do processo visando à decisão de mérito, com a análise dos elementos adicionais de defesa apresentados pelo Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56) após o Acórdão 2.694/2013-TCU-1ª Câmara.

EXAME TÉCNICO

Novos elementos de defesa do Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56) (peça 50)

10. Preliminarmente, relembre-se que as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Caxias/MA na fase própria (peça 29), em resposta à citação, foram rejeitadas pelo Tribunal com o

Acórdão 2.694/2013-TCU-1ª Câmara (peça 35), pelas razões assim expostas no voto condutor (peça 37, p. 1):

‘5. Em relação ao pronunciamento do município, os argumentos direcionaram-se à defesa da gestão subsequente à da referida ex-prefeita, afirmando, em resumo, que foram adotadas as medidas cabíveis para o resguardo do patrimônio público. No entanto, o sucessor não foi sequer responsabilizado, sendo descabida a defesa apresentada, por não ter tratado do benefício indevido auferido pelo ente federativo com o desvio de finalidade, que motivou sua citação.’

11. Posteriormente a essa deliberação, o município protocolizou outras três petições a título de recurso (peças 50, 59 e 66), como já informado nos itens 6 a 8 desta instrução.

12. Na peça interposta como recurso de reconsideração ao Acórdão 2.694/2013-TCU-1ª Câmara (peça 50), o ente responsável apresentou argumentos que devem ser aproveitados como novos elementos de defesa, nos termos do art. 279, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU e conforme diretriz traçada no despacho à peça 56. Tais argumentos serão sintetizados e analisados nas subseções abaixo.

13. Quanto às petições juntadas pelo procurador municipal nas peças 59 e 66, relativas a agravo e a pedido de reexame, verifica-se que trataram apenas de fundamentar os pedidos de reforma das deliberações recorridas, não trazendo nenhuma nova alegação sobre as questões de mérito desta TCE, pelo que se entende não devam ser tratadas nesta fase processual, pois já devidamente enfrentadas anteriormente por este Tribunal, conforme acima informado.

Argumento 1: Ausência de responsabilidade do Município pela prática dos fatos irregulares
Síntese das alegações de defesa (peça 50, p. 3-4)

14. O ente federado alega que a responsabilidade pelos fatos irregulares apontados é do ex-gestor em cujo mandato os ilícitos ocorreram. Invocando os arts. 47 e 116 do Código Civil e 135 do Código Tributário Nacional, a defesa argumenta que a pessoa jurídica não pode ser responsabilizada por ato manifestamente contrário à lei praticado pelo seu representante legal, pois tal ato ilegal não é imputado ao representado, mas ao representante que extrapolou seu campo de atuação.

Análise

15. A alegação deve ser rejeitada.

16. A responsabilidade do Município de Caxias/MA no presente caso se limita ao ressarcimento dos valores aplicados com desvio de finalidade, uma vez que ficou demonstrado o benefício auferido pelo ente público decorrente da aplicação irregular dos recursos federais transferidos. Em outras palavras, a lesão imposta aos cofres do FNS com a compra de móveis resultou em benefício para o município, já que os bens adquiridos foram destinados à área administrativa da Gerência Municipal de Melhoria de Qualidade de Vida e Desenvolvimento Social (GMDS), conforme os documentos inseridos na peça 1, p. 31, peça 2, p. 10, e peça 7, p. 3-6.

17. É essa a orientação inserta nos artigos 1º e 3º da Decisão Normativa TCU 57, de 5 de maio de 2004, a qual regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou das entidades de sua administração.

18. No caso em exame, o desvio de finalidade se caracterizou pela aquisição de mobiliário que, embora constituísse despesa legítima no âmbito da gestão municipal, não poderia ser realizada com a utilização de recursos reservados exclusivamente às ações de epidemiologia e controle de doenças (ECD), consoante os arts. 9º, alínea ‘b’, e 19, inciso III, da Portaria GM/MS 1.399, de 15 de dezembro de 1999, que então disciplinava a matéria nos termos seguintes:

‘Art. 9º Os municípios já habilitados em alguma das formas de gestão do sistema municipal de saúde, Plena da Atenção Básica (PAB) ou Plena de Sistema Municipal (PSM), solicitarão a certificação de gestão das ações de epidemiologia e controle de doenças mediante:

(...)

b) comprovação de estrutura e equipe compatíveis com as atribuições;

(...)

Art. 19. O cancelamento da certificação com a consequente suspensão do repasse dos recursos de que trata o artigo anterior será aplicável nos seguintes casos:

(...)

III - emprego irregular dos recursos financeiros transferidos;

(...)

19. Em situações dessa natureza, em que não houve locupletamento do ex-gestor, esta Corte tem se orientado no sentido de imputar o débito ao ente municipal, e não ao ex-prefeito, pois, do contrário, haveria enriquecimento ilícito do município (Acórdãos 1.421/2006-TCU-1ª Câmara, 4.033/2009-TCU-1ª Câmara, 1.616/2010-TCU-1ª Câmara e 1.699/2007-TCU-2ª Câmara).

20. Em relação à gestora responsável pelo desvio, a comprovação de que promoveu a aplicação do dinheiro público em finalidade distinta da prevista na regulamentação do programa enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas, a teor do disposto no art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, além de imputação de multa, com fundamento no art. 58, inciso I, dessa lei. Assim, fica evidenciado que nem todas as consequências do desvio de finalidade recaem sobre o município, respondendo também a gestora municipal que praticou o ato irregular.

Argumento 2: Isenção de responsabilidade do município decorrente da adoção de providências contra os ex-gestores

Síntese das alegações de defesa (peça 50, p. 5)

21. O responsável argumenta ter adotado as providências que o caso requer, quais sejam a representação ao Ministério Público Federal e o ajuizamento de ação de improbidade administrativa contra os ex-gestores apontados na tomada de contas especial, o que afastaria a responsabilidade do ente federado, nos termos da Súmula 230 do TCU (peça 50, p. 5).

Análise

22. Como assinalado na instrução à peça 31, p. 7, as providências mencionadas pela defesa em nada alteram o fundamento do débito objeto desta tomada de contas especial, que reside no fato de o município ter se beneficiado dos móveis adquiridos indevidamente com recursos do FNS. Também é inaplicável o entendimento baseado na Súmula TCU 230, que se refere à obrigação imposta ao prefeito sucessor do gestor omissor de adotar as providências legais cabíveis para resguardar o patrimônio público.

23. Dessa forma, a alegação deve ser rejeitada.

Argumento 3: Ausência de comprovação de que o município se beneficiou dos recursos federais

Síntese das alegações de defesa (peça 50, p. 6-7)

24. O responsável alega não haver comprovação de que os móveis adquiridos tenham sido efetivamente alocados à Secretaria Municipal de Saúde. Segundo a defesa, no início da administração que sucedeu à da ex-Prefeita Márcia Regina Serejo Marinho, encontraram-se diversas irregularidades na prefeitura, inclusive na Secretaria Municipal de Saúde, como a ausência de registros e informações sobre as gestões anteriores, ausência de equipamentos e documentos, o que impossibilitaria verificar se os valores questionados nesta TCE foram efetivamente aplicados em prol do município.

25. Argumenta, ainda, que não há comprovação de que as despesas efetuadas com a aquisição de móveis tenham sido custeadas com recursos do FNS, pois ficou demonstrado pelos documentos dos autos que a suposta aquisição de móveis foi coberta com recursos do Tesouro Municipal, a título de contrapartida para as ações de endemias.

Análise

26. A alegação não deve ser acolhida.

27. De acordo com as informações disponíveis nos autos, a Prefeitura Municipal de Caxias/MA empregou os recursos recebidos do FNS para custeio das ações de epidemiologia e controle de doenças (ECD) na aquisição de móveis diversos, conforme atestam as notas fiscais 1292 e 1383, emitidas pela empresa Stand Móveis Com. e Representação em 17/5/20025 e 9/7/2002, nos

valores de R\$ 26.550,02 e R\$ 26.535,71, respectivamente, nas quais consta o ateste de recebimento dos bens (peça 1, p. 30, peça 2, p. 10, e peça 7, p. 3-4).

28. Conforme o relatório de auditoria do Denasus (peça 1, p. 29 e 36, e peça 2, p. 10) e o boletim diário dos pagamentos (peça 7, p. 5-6), tais valores foram pagos por meio dos cheques 850023 e 850039, sacados em 13/6/2002 e 10/7/2002, respectivamente, da conta 9.246-0, mantida na agência 124-4 do Banco do Brasil, em que eram movimentados os recursos do ECD.

29. O mobiliário adquirido foi destinado à área administrativa da Gerência Municipal de Melhoria de Qualidade de Vida e Desenvolvimento Social de Caxias/MA (GMDS), denominação equivalente à Secretaria Municipal de Saúde (v. relatório de auditoria do Denasus, peça 1, p. 31, e peça 2, p. 10).

30. Diante disso, verifica-se que os elementos contidos nos autos contradizem as alegações do defendente, pois apontam que os móveis foram adquiridos com recursos transferidos pelo Ministério da Saúde para cobrir as ações do ECD, e não com verbas do Tesouro Municipal, e que esses bens foram recebidos pela prefeitura para utilização na área administrativa da GMDS, fora, portanto, da finalidade prevista na legislação específica.

CONCLUSÃO

31. Em face da análise promovida nos itens 15 a 20, 22, 23 e 26 a 30 desta instrução, propõe-se rejeitar os novos elementos de defesa apresentados pelo Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades verificadas tampouco para afastar o débito que lhe fora imputado.

32. Tendo em vista que a dívida imposta ao Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56) não foi recolhida no novo e improrrogável prazo fixado pelo TCU, propõe-se sua condenação em débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, com base nos arts. 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e 1º e 3º da Decisão Normativa TCU 57, de 5 de maio de 2004.

33. A fim de permitir que o ente político condenado em débito estabeleça a adequada programação orçamentária e financeira para os seus créditos orçamentários, nos termos do art. 8º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a jurisprudência recente do Tribunal tem se encaminhado no sentido de informar ao responsável que, na hipótese de impossibilidade de liquidação do débito no prazo fixado no acórdão condenatório, poderá incluir o valor da dívida apurada na lei orçamentária anual referente ao exercício subsequente, encaminhando ao TCU a documentação comprobatória das providências adotadas (Acórdãos 5.549/2010-TCU-1ª Câmara, 7.079/2010-TCU-2ª Câmara, 4.616/2010-TCU-2ª Câmara e 65/2012-TCU-Plenário). Assim, propõe-se orientação ao município, com essa finalidade, no presente processo.

34. Em face das considerações feitas no item 4 do voto que embasou o Acórdão 2.694/2013-TCU-1ª Câmara (peça 37, p. 1) e tendo em vista que, nessa deliberação (subitem 9.1, peça 35, p. 1), o Tribunal acolheu as alegações de defesa da Sra. Maria das Graças Rodrigues (CPF 200.062.764-15), ex-titular da Gerência Municipal de Melhoria de Qualidade de Vida e Desenvolvimento Social de Caxias/MA (GMDS), propõe-se sua exclusão da relação processual.

35. Em face da análise promovida nos itens 16 a 18 da instrução à peça 31, em que ficou caracterizada a responsabilidade da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF 334.233.343-04), ex-Prefeita Municipal de Caxias/MA, pelo desvio de finalidade de recursos transferidos, no exercício de 2002, ao Fundo Municipal de Saúde de Caxias/MA, e tendo em vista que o Tribunal a considerou revel no Acórdão 2.694/2013-TCU-1ª Câmara (subitem 9.2, peça 35, p. 1), propõe-se o julgamento pela irregularidade de suas contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, bem como a aplicação à responsável da multa prevista no art. 58, inciso I, da referida lei.

36. Como forma de antecipar-se a eventual pedido das partes e evitar trâmites desnecessários dos autos, propõe-se que o Tribunal autorize, desde logo, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, e da jurisprudência desta Corte (Acórdãos 917/2010-1ª Câmara, 1.755/2011-1ª

Câmara, 7.079/2010-2ª Câmara e 65/2012-Plenário). Acatada a proposta, cabe informar 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.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

[...]

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da presente relação processual, com base no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, a Sra. Maria das Graças Rodrigues (CPF 200.062.764-15), ex-titular da Gerência Municipal de Melhoria de Qualidade de Vida e Desenvolvimento Social de Caxias/MA;

b) julgar irregulares as contas da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF 334.233.343-04), ex-Prefeita Municipal de Caxias/MA), nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da referida lei e fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia ao 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;

c) condenar o Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56), com base nos arts. 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e 1º e 3º da Decisão Normativa-TCU 57, de 5 de maio de 2004, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos da legislação em vigor:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
13/06/2002	26.550,02
10/07/2002	26.535,71

Valor do débito atualizado acrescido de juros de mora até 6/5/2014: R\$ 238.678,57 (demonstrativo na peça 82)

d) informar ao Município de Caxias/MA (CNPJ 06.082.820/0001-56), em atenção à programação financeira e ao cronograma de execução mensal de desembolso do ente público contemplados no art. 8º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que, em caso de indisponibilidade de recursos suficientes ao recolhimento do débito no prazo mencionado na alínea anterior, poderá adotar as providências necessárias para a inclusão do crédito correspondente na lei orçamentária anual referente ao exercício de 2015, encaminhando ao TCU a documentação comprobatória das providências adotadas, destacando que, nesse caso, a contagem do prazo referido na alínea anterior deve considerar como termo **a quo** a data de 31 de janeiro de 2015;

e) autorizar, desde logo, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, 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;

f) 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.”

3. O Ministério Público concordou com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.