



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-05730/06

*Administração Direta Municipal. Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa. Conselho Municipal de Saúde. **Denúncia.** Exercícios de 2004 e 2005. Irregularidade na concessão de diárias. Vícios na celebração de convênios. Acumulação de cargos – **Procedência. Representação** à Controladoria Geral da União, ao Tribunal de Contas da União e à Procuradoria Geral da República. **Assinação de prazo. Recomendações. Comunicação** às partes.*

ACÓRDÃO APL-TC - 0534 /12

RELATÓRIO:

O feito em tela foi formalizado para a análise de denúncia encaminhada pelo Sr. Ádrio Nobre Leite, Promotor de Justiça e Curador do Patrimônio Público, oriunda de representação formulada pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa em desfavor do Conselho Municipal de Saúde por indícios de práticas lesivas ao erário referente aos exercícios de 2004 e 2005.

Depois de minuciosa avaliação, a Unidade de Instrução exarou relatório (fls. 1.533/1.540), em 08/10/2007, no qual, conclusivamente, manifestou a seguinte postura:

- *Sugestão de notificação ao Conselho Municipal de Saúde para que se pronuncie quanto às possíveis irregularidades relativas à **concessão de diárias**, no valor de R\$ 28.140,00, a alguns conselheiros, listados na peça inaugural;*
- *Pela procedência da denúncia referente à **celebração de convênios** entre a Associação de Apoio à Saúde e ao Social - AASS e o Ministério da Saúde (nº 1661/04, nº 4743/04, nº 2818/05 e nº 3178/05), tendo em vista que os recursos foram liberados através de informações falsas, havendo desvio de finalidade, cabendo a restituição dos valores acrescidos de juros legais ao MS, conforme previsto nos Termos de Convênio presente aos autos. Emitiu opinião favorável no sentido de representar à Controladoria Geral da União, à Procuradoria Geral da República, ao Ministério da Saúde e ao TCU, acerca das falhas constatadas.*
- *Pela procedência da denúncia relacionada à **composição do Conselho Municipal de Saúde** realizada em desacordo com as restrições estabelecidas na Resolução nº 333/03 atinente à participação de servidores públicos, agravada ainda pelo **acúmulo de cargos públicos** pelos Conselheiros Edson Cruz da Silva e Edson Barros de Oliveira¹.*

No resguardo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator, em 28/11/2007, determinou a notificação do Conselho Municipal de Saúde. O Sr. Martin Laurindo da Silva, na condição de ex-Presidente do referido Órgão Colegiado, em duas ocasiões (fls. 1.545 e 1.550), solicitou dilação de prazo para apresentação de documentos requeridos junto à Secretaria de Saúde do Município.

Aos vinte e cinco dias do mês de abril de 2008, o declinado cidadão ofertou missiva defensiva (fls. 1.556/1.562), acompanhada de suporte documental (fls. 1.563/1.575). Ao examinar os argumentos manejados, a Unidade Técnica de Auditoria acenou para ausência de informações e comprovantes mínimos exigidos pela Resolução RN TC nº 09/2001 para o pagamento de diárias aos membros do Conselho, no montante de R\$ 28.140,00, referentes à participação em eventos realizados em outros Estados, como também ratificou as infrações arroladas na peça exordial. Informou a prática de favorecimento indevido da AASS, cuja presidência, à época dos convênios irregulares, cabia a Sra. Maria Nilda Santiago, irmã do então Deputado Federal Wilson Santiago, autor das emendas ao OGU

¹ *Edson Cruz da Silva* – acumulou, no exercício de 2004, os cargos em Comissão de Assistente de Gabinete na Câmara Municipal de João Pessoa e o de Chefe de Pelotão na Prefeitura Municipal de João Pessoa;

Edson Barros de Oliveira – acumulou, no exercício de 2004, os Cargos em Comissão de Coordenador de Apoio ao Portador de Necessidades Especiais e o de Diretor de Departamento, ambos na Prefeitura Municipal de João Pessoa.

que destinavam recursos à predita associação. Por último, ressaltou a participação do ex-presidente do Conselho Municipal de Saúde na pactuação dos convênios irregulares, possibilitando a responsabilização solidária do mesmo em função dos danos amargados pelo erário.

Chamado a alvitar, o MPJTCE, através de Cota (fls. 1.582/1.584), subscrita pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, foi favorável à notificação dos Srs. Edson Cruz da Silva e Edson Barros de Oliveira, bem como da autoridade nomeante dos dois, para conhecimento formal das irregularidades a eles atribuídas, sem prejuízo do pedido de informações ao Secretário de Administração do Município de João Pessoa acerca da permanência na folha de pagamento do acúmulo de cargos identificados.

Os Srs. Edson Barros de Oliveira e Edson Cruz da Silva fizeram acostar ao processo documentos defensórios (fls. 1.599/1.621; 1.637/1.658, respectivamente), cuja análise pelo Corpo Técnico concluiu pela manutenção da falha a eles relacionada. Contudo, as razões ministradas pelo segundo servidor (Edson Cruz da Silva) não mereceram o exame dos peritos do TCE, tendo em vista a ausência de oposição de assinatura por parte do subscrevente.

Mediante nova Cota (fls. 1.662/1.663), o Órgão Ministerial entendeu necessária a intimação ao Sr. Edson Cruz da Silva para assinar a defesa apresentada (fls. 1.637/1.642), à luz do Código de Processo Civil brasileiro, aplicável subsidiariamente ao processo de contas, sob pena de ser considerada inexistente e posteriormente desentranhada dos autos.

A pedido do Relator (fls. 1.664), a Divisão de Auditoria competente, por meio de Complementação de Instrução (fls. 1.665), consignou que os pagamentos das diárias questionadas tiverem como ordenadores de despesas os Srs. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti (janeiro a março, R\$ 5.460,00) e Hermes Galvão de Sá Filho (abril a dezembro, R\$ 22.680,00). Os mencionados agentes políticos foram citados (fl. 1.667) para apresentação de defesa e atenderam ao chamamento protocolando justificativas (fls 1.679/1.783; 1.784/1.800), acompanhadas de vasta documentação de suporte.

Depois de compulsar as epístolas defensórias, a Auditoria externou o seu pensamento, através de novel relatório (fls. 1.808/1.835), atribuindo responsabilidade pelo pagamento de despesas com diárias insuficientemente comprovadas aos Srs. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti (R\$ 5.460,00) e Hermes Galvão Sá Filho (R\$ 22.380,00); excluindo a participação do Sr. Edson Cruz da Silva pelo pagamento dos referidos gastos, porém, ratificando o acúmulo ilegal de cargo por parte desse servidor e então membro do Conselho Municipal de Saúde e sua atuação direta na celebração de convênios irregulares entre o Ministério da Saúde e a Associação de Apoio à Saúde e ao Social – AASS. Em relação ao Sr. Edson Barros de Oliveira, manteve o caráter irregular do acúmulo de cargos públicos, referente ao exercício de 2004.

Quanto ao Sr. Martim Laurindo da Silva, ex-Presidente do Conselho, entendeu o Órgão Técnico que o mesmo concorreu para:

- Nomeação de servidores públicos para composição do Conselho Municipal de Saúde, com a agravante do acúmulo de cargos públicos pelos Conselheiros Edson Cruz da Silva e Edson Barros de Oliveira, em desconformidade com a Resolução nº 333/03;
- Prática de favorecimento indevido da Associação de Apoio à Saúde e ao Social, a qual tinha como presidente, à época dos convênios irregulares, a irmã do deputado Wilson Santiago, Maria Nilda Santiago;
- Celebração de convênios irregulares, ensejando responsabilidade solidária pelos danos causados ao erário.

Em nova oitiva, o MPJTCE, por intermédio do Parecer nº 371/12 (fls. 1.836/1.840), lavrado pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, pugnou no seguinte sentido, in verbis:

EX POSITIS, alvitra esta representante do Ministério Público Especial a **PROCEDÊNCIA** da presente denúncia. Em consequência, pela **APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56, II, da LOTC/PB aos ex-Secretários da Saúde, Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti e Sr. Hermes Galvão de Sá Filho, bem como aos ex-Presidentes do Conselho Municipal de Saúde de João Pessoa, Sr. Edson Cruz da Silva e Sr. Martim Laurindo da Silva.

Quanto a estes dois últimos, em particular, seria de bom alvitre verificar a não continuidade da situação aqui comprovada de acumulação indevida de cargo de livre provimento e função pública.

*Em virtude de dano ao erário, **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** aos ex-Secretários da Saúde, Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti e Sr. Hermes Galvão de Sá Filho, nos respectivos valores apontados pela Auditoria, com consequente **APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 55 da LOTCEPB.*

*Como medida pedagógica, pela emissão de **RECOMENDAÇÃO EXPRESSA** ao atual Secretário da Saúde e ao atual Presidente do Conselho Municipal de Saúde de João Pessoa, especificando os deveres não cumpridos e arrolados nesta análise.*

Em virtude dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa, bem como, em virtude de irregularidades em Convênios celebrados com a União, revela-se necessário representar ao Ministério Público Estadual, ao Ministério Público Federal, ao Ministério da Saúde e ao TCU (SECEX-PARAÍBA) em face das condutas havidas pelos Srs. Edson Cruz da Silva, Martim Laurindo da Silva, Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti e Hermes Galvão de Sá Filho.

O Relator recomendou o agendamento do processo para a presente sessão, realizadas as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

*De preâmbulo, vale ressaltar que os **convênios** n° 1661/04, 4743/04, 2618/05 e 3178/05 tiveram como partícipes de um lado o Ministério da Saúde (concedente) e de outro a Associação de Apoio à Saúde e ao Social – AASS. A fonte dos recursos repassados é integralmente da União, falecendo, portanto, competência a esta Corte de Contas para apreciar o caso para fins de julgamento. Apropriada é a sugestão do Corpo Instrutório com vistas a representar à Controladoria Geral da União, ao Tribunal de Contas da União e a Procuradoria Geral da República, remetendo-lhes cópia da presente decisão, acompanhada dos relatórios técnicos (fls. 1.533/1.540; 1.577/1.580; 1.808/1.835), acerca das irregularidades observadas nos citados instrumentos de pactuação.*

*Em relação ao **acúmulo de cargos públicos** por parte dos servidores Edson Barros de Oliveira e Edson Cruz da Silva, em virtude do dilargado lapso temporal que separa o exercício denunciado e o presente Aresto, é necessário assinar prazo ao atual Gestor Municipal para dar provas da resolução da situação conflituosa com a legislação pátria. Na hipótese de manutenção da eiva, que esse (Prefeito) dê ciência aos interessados para que os mesmos possam fazer a opção pelo cargo que melhor lhes aprouver, não existindo manifestação optativa, deverá o Executivo dar início a processo disciplinar administrativo, garantida ampla defesa e o contraditório, para o afastamento de um dos cargos indevidamente acumulados.*

Nesse sentido, o entendimento pacífico do STJ pode ser consubstanciado no RMS 21224/RR, publicado no DJ em 01/10/2007:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PROFESSOR E TÉCNICO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE. OPÇÃO. PROCEDIMENTO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. NÃO-OCORRÊNCIA. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. RECURSO IMPROVIDO.

1. "Não é possível a acumulação dos cargos de professor e Técnico Judiciário, de nível médio, para o qual não se exige qualquer formação específica e cujas atribuições são de natureza eminentemente burocrática" (RMS 14.456/AM, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Sexta Turma).

2. A circunstância de o servidor público, em substituição, exercer funções para as quais se requer graduação em Direito não possibilita a acumulação, tendo em vista que o texto constitucional excepciona a regra de inacumulabilidade tão-somente para os titulares de cargos públicos, e não de funções, havendo nítida distinção a respeito.

*3. **Constatao o acúmulo indevido de cargos, o servidor público do Estado de Roraima deverá ser intimado para apresentar sua opção. A ausência de manifestação do interessado é que dará início ao processo administrativo disciplinar, em que deverão ser observados os***

princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, nos termos da Lei Complementar Estadual 53/01.

4. Recurso ordinário improvido. (grifei)

No que tange à composição do Conselho Municipal de Saúde, com a presença de vários servidores ocupantes de cargos em comissão, preciso é o entendimento ministerial, o qual acolho como parte integrante do meu voto, ipsis litteris:

..., a Resolução n.º 333/03 trata da composição do representante do Poder Público, no tocante a exercentes de Cargos em Comissão da seguinte forma:

Terceira Diretriz: (...)

(...)

VI - A ocupação de cargos de confiança ou de chefia que interfiram na autonomia representativa do conselheiro deve ser avaliada como possível impedimento da representação do segmento e, a juízo da entidade, pode ser indicativo de substituição do conselheiro.

Como se percebe, a redação do dispositivo é de pouca técnica e acaba se tornando mera diretriz. Não veda expressamente, mas, ao mesmo tempo, não informa um dever ser. Traz um indicativo de impedimento sem afirmar categoricamente que há impedimento. O gestor, portanto, deve ser comunicado por meio de medida pedagógica, mediante recomendação.

Por fim, no que toca à ausência de comprovação no pagamento de diárias, resta informar que a principal crítica da Auditoria reside no fato de nenhum processo de concessão de diária está acompanhado de declaração do beneficiário confirmando a realização da viagem, como é estabelecido no inciso V, art. 2º da Resolução Normativa RN TC nº 09/2001. Todavia, esta não seria a única falha a depor contra a comprovação do deslocamento a serviço do Conselho, vez que em número razoável de benefícios indenizatórios (diárias) foram verificadas ausência de informações sobre os servidores beneficiados, o evento, local e data de seu acontecimento ou ainda não foram apresentadas as notas de empenho e ordens de pagamento.

Condenar em débito um gestor público simplesmente porque um servidor público deixou de confirmar, de maneira formal, a realização de viagem a serviço da Administração é pouco razoável. Querer que um agente político incumbido de gerenciar uma grande Pasta (Secretaria de Saúde) possa ser integralmente responsabilizado por pequenos deslizes procedimentais, daqueles a quem cabiam tais afazeres, é exigir vigilância permanente incompatível com a imanente limitação humana. Doutra banda, conceder o auxílio indenizatório sem a prévia e perfeita identificação dos destinatários, do evento, local e data, é ato que não se coaduna com o zelo e o resguardo ao interesse público, tornando as despesas, assim incorridas, desvestidas de elementos probantes.

De pronto, gostaria de rechaçar a preliminar levantada pelo Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti de que o Pleno deste Tribunal ao decidir pela regularidade com ressalvas das contas do Fundo Municipal de Saúde, exercício 2004, fez operar coisa julgada administrativa, vez que o próprio relatório inicial daquele processo frisa que o exame em questão é desenvolvido por amostragem da documentação orçamentária e financeira, não eximindo o gestor de outras irregularidades percebidas em momento posterior.

No mesmo caminho, a alegação de que os documentos acostados ao almanaque processual não demonstram que o Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti tenha sido o ordenador das despesas reclamadas não merece prosperar. Esclareça-se que a Administração Municipal não forneceu as cópias das Notas de Empenho solicitadas, informou, apenas, os números do empenho, do processo, do beneficiado, entre outros, dificultando o estabelecimento do liame entre a despesa e o citado agente político. Porém, não se olvide do disposto no art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 11/97², que elimina qualquer dúvida acerca da responsabilidade pelo ordenamento da despesa no âmbito da referida Secretaria.

²

Art. 4º - Além das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 66 da Lei Orgânica do Município, poderão ser remetidas ao Secretário Municipal, por Decreto, outras atribuições.

Parágrafo Único - O Secretário Municipal é o ordenador de despesas, no âmbito de sua secretaria e o supervisor de todas as atividades do órgão e das entidades vinculadas. (grifei)

Feitos os esclarecimentos pertinentes, urge registrar que os gastos em epígrafe autorizados pelo Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti, no valor de R\$ 5.460,00, para além da declaração de confirmação prefalada, mostraram-se carentes da exibição das notas de empenho e das ordens de pagamento.

Ao Sr. Hermes Galvão de Sá Filho faltou um pouco de atenção quando do ordenamento de despesas sem a observância de formalidades preliminares (indicação de beneficiários, eventos de destino e local de ocorrência), situação que impõem óbice à fiscalização e ao controle dos desenhos efetuados, conforme quadro abaixo:

Diárias autorizadas pelo Sr. Hermes Galvão de Sá Filho		
Nota de Empenho	Falta de indicação do(s)	Valor
22035	Evento e local	2.800,00
19922	Evento, local e data	2.240,00
7810	Evento e local	1.680,00
14080	Evento e local	1.680,00
20913	Evento e local	1.680,00
7813	Beneficiários	560,00
13671	Beneficiários	420,00
Total		11.060,00

No que diz respeito aos demais gastos com diárias autorizadas pelo Sr. Hermes Galvão de Sá Filho, no valor de R\$ 11.620,00, a única mácula repousa na ausência da declaração de confirmação da ida ao evento por parte do servidor indenizado que, no meu sentir, como dito alhures, comporta relevação.

Nada obstante restar demonstrado nos autos a carência de elementos probantes para parte das despesas com diárias, é preciso ponderar alguns aspectos que, no nosso sentir, afastam a possibilidade de impor o ressarcimento dos cofres públicos supostamente lesados. Explico: inicialmente, lembremos que os gastos indenizatórios em disceptação remontam aos longínquos exercícios de 2004 e 2005. O dilargado lapso temporal que separa o ato competente de ordenamento da despesa da atividade do controle externo, associado ao afastamento dos citados agentes políticos da respectiva Pasta, constitui marcante óbice à arregimentação de provas suficientes para dar o devido atesto da regularidade da despesa.

Segundo, é fato que as contas das Secretarias Municipais de João Pessoa só passaram analisadas, de forma individualizada, a partir de processos formalizados em 2007, porém, relacionadas ao exercício de 2003, ou seja, em 2004, este Tribunal não exigia dos responsáveis pelas Pastas da Comuna a apresentação das ditas comprovações.

As duas situações arroladas forçam este Relator a reconhecer que as peculiaridades relacionadas aos acontecimentos narrados fragilizam a tese daqueles que sustentam a condenação em débito dos declinados gestores. Punir desse modo é atentar contra a razoabilidade, é tratar com vilipêndios as circunstâncias que margeiam o ocorrido, é analisar com menoscabo a concretude do caso.

Não vislumbro, portanto, elementos necessários à caracterização do dano ao erário, condição inarredável para tamanha sanção. Por outro lado, as lacunas deixadas acenam para uma desordem administrativa, que, per se, pode desaguar em prejuízos financeiros à Administração e, por isso, dão azo à aplicação de multa pessoal a ambos os gestores.

Ante o exposto, voto pela(a):

1. Procedência da denúncia formulada referente à celebração de convênios entre a Associação de Apoio à Saúde e ao Social - AASS e o Ministério da Saúde e à concessão irregular de diárias a membros do Conselho Municipal de Saúde;
2. Representação à Controladoria Geral da União, ao Tribunal de Contas da União e a Procuradoria Geral da República, remetendo-lhes cópia da presente decisão, acompanhada dos relatórios técnicos (fls. 1.533/1.540; 1.577/1.580; 1.808/1.835), acerca das irregularidades observadas na celebração dos convênios nº 1661/04, 4743/04, 2618/05 e 3178/05;

3. Assinação do prazo de 60 (sessenta) dias ao atual Chefe do Executivo Municipal para dar provas da inexistência de acumulação indevida de cargo público por parte dos servidores Edson Barros de Oliveira e Edson Cruz da Silva. Na hipótese de manutenção da eiva, no mesmo prazo, cientificar aos interessados para que os mesmos possam fazer a opção pelo cargo que melhor lhes aprouver ou não existindo manifestação optativa, dar início a processo disciplinar administrativo, garantida ampla defesa e o contraditório, para o afastamento de um dos cargos indevidamente acumulados, fazendo-se prova a este Tribunal das providências adotadas sob pena de cominações legais;
4. Aplicação de multa pessoal individualizada aos Srs. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti e Hermes Galvão de Sá Filho, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com espeque no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;
5. Recomendação ao atual Presidência do Conselho Municipal de Saúde com vistas a evitar a nomeação de servidores ocupantes de cargos em comissão que possa interferir na independência das decisões do referido órgão colegiado;
6. Comunicação às partes interessadas.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC N° 05730/06, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, ACORDAM, à maioria (Conselheiros Arnóbio Alves Viana, Antônio Nominando Diniz Filho, Umberto Silveira Porto e André Carlo Torres Pontes), vencido o Relator, em deixar de aplicar as multas propostas no voto e, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- I. **Declarar procedente** as denúncias aqui examinadas referentes à **celebração irregular de convênios** entre a Associação de Apoio à Saúde e ao Social - AASS e o Ministério da Saúde; à **concessão irregular de diárias** a membros do Conselho Municipal de Saúde; e **acumulação de cargos** pelos servidores Edson Barros de Oliveira e Edson Cruz da Silva.
- II. **Representar** à Controladoria Geral da União, ao Tribunal de Contas da União e a Procuradoria Geral da República, remetendo-lhes cópia da presente decisão, acompanhada dos relatórios técnicos (fls. 1.533/1.540; 1.577/1.580; 1.808/1.835), acerca das irregularidades observadas na celebração dos convênios n° 1661/04, 4743/04, 2618/05 e 3178/05;
- III. **Assinar o prazo de 60 (sessenta) dias ao atual Chefe do Executivo Municipal para dar provas da inexistência de acumulação indevida de cargo público por parte dos servidores Edson Barros de Oliveira e Edson Cruz da Silva. Na hipótese de manutenção da eiva, no mesmo prazo, cientificar aos interessados para que os mesmos possam fazer a opção pelo cargo que melhor lhes aprouver ou não existindo manifestação optativa, dar início a processo disciplinar administrativo, garantida ampla defesa e o contraditório, para o afastamento de um dos cargos indevidamente acumulados, fazendo-se prova a este Tribunal das providências adotadas sob pena de cominações legais;**
- IV. **Recomendar** ao atual Presidência do **Conselho Municipal de Saúde** com vistas a evitar a nomeação de servidores ocupantes de cargos em comissão que possa interferir na independência das decisões do referido órgão colegiado;
- V. **Comunicar** às partes interessadas.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 25 de julho de 2012

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb