

TC 019.070/2015-2

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA

Responsáveis: Joel Freitas Nogueira Ribeiro (CPF 405.720.563-20), José Haroldo Fonseca Carvalhal (CPF 304.357.732-91), José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04) e Vitalina Carvalhal de Menezes (CPF 088.635.712-87)

Procurador ou advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde (DE/FNS) em desfavor dos Srs. José Haroldo Fonseca Carvalhal (CPF 304.357.732-91) e José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04), ex-Prefeitos Municipais de Cândido Mendes/MA (peça 3, p. 98-100); e do Sr. Joel Freitas Nogueira Ribeiro (CPF 405.720.563-20) e da Sra. Vitalina Carvalhal de Menezes (CPF 088.635.712-87), ex-Secretários Municipais de Saúde de Cândido Mendes/MA (peça 2, p. 288-296), em razão de irregularidades constatadas na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), consistentes na ausência de documentação comprobatória de despesas realizadas, em profissionais de saúde sem inscrição nos conselhos de classe e na não comprovação de funcionamento de equipes de saúde bucal, durante os exercícios de 2005, 2007 e 2009 (repasses do FNS, à peça 5, e relatório de TCE, à peça 1, p. 77-82).

HISTÓRICO

2. A presente TCE originou-se de auditoria de gestão realizada, no período de 6/8/2009 a 10/9/2009, pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS/Serviço de Auditoria do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão (Denasus/Seaud/MA) na Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA e respectiva Secretaria Municipal de Saúde, cujos resultados foram registrados no Relatório de Auditoria 8530 (versão preliminar), emitido em 2/12/2009 (peça 2, p. 4-66). A fiscalização teve por objetivo verificar possíveis irregularidades/impropriedades praticadas no âmbito da saúde, com ênfase na estratégia Saúde da Família (PSF), Saúde Bucal (SB) e Agentes Comunitários de Saúde (ACS), nos exercícios de 2005, 2007 e 2009 (v. seções Introdução e Metodologia do relatório, peça 2, p. 8-10).

3. Nas Constatações 44017, 44019 e 44028 do relatório mencionado (peça 2, p. 10-14), o Denasus informa que a lei municipal instituidora do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Cândido Mendes/MA determina que os cheques sejam assinados pelo prefeito municipal em conjunto com o responsável pela tesouraria e que os recursos repassados fundo a fundo para a saúde são creditados na conta 58.052-X, mantida na agência 4323-0 do Banco do Brasil, localizada em São Luís/MA, da qual são sacados por meio de cheques e lançados no caixa da Prefeitura, onde os pagamentos são efetuados em espécie.

4. À peça 5, fez-se a juntada de planilha e relação de ordens bancárias extraídas do portal eletrônico do FNS (www.fns.saude.gov.br) referentes aos repasses feitos pelo FNS ao Município de Cândido Mendes/MA, discriminados por blocos, durante os exercícios de 2005, 2007 e 2009, totalizando R\$ 5.201.461,12. Nesse documento verifica-se que entre janeiro e julho de 2005, a conta de movimentação dos recursos do SUS (atenção básica), com o mesmo número 58.052-X, era mantida

na agência 0020-5 do Banco do Brasil (peça 5, p. 2-3).

5. Ao final do trabalho de auditoria, o Denasus propôs diversas recomendações visando ao aprimoramento da gestão do sistema de saúde municipal e glosou a quantia de R\$ 2.063.092,00, em valores originais, em decorrência de saques realizados das contas de movimentação dos recursos sem os correspondentes comprovantes, pagamentos a médicos e odontólogos sem registro nos respectivos conselhos de fiscalização profissional e existência de equipes odontológicas insuficiente para o funcionamento adequado das equipes de saúde bucal implantadas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) (v. relatório de auditoria, Constatções 42578, 59745, 59770, 44061, à peça 2, p. 14 e 18-26, e proposição de ressarcimento, à peça 2, p. 30-64).

6. O Denasus/MA comunicou os resultados da auditoria aos gestores municipais por meio dos ofícios abaixo relacionados, aos quais anexou o relatório preliminar de auditoria, solicitando a apresentação de justificativas quanto às irregularidades/impropriedades constatadas, sem que tenha havido manifestação de qualquer dos responsáveis:

Ofício/edital	Destinatário	Data da ciência	Localização
Of. SEAUD/MS/MA 811, de 19/10/2009	Vitalina Carvalho de Menezes, ex-Secretária Municipal de Saúde (2/1/2009 a 3/9/2009)	26/10/2009	peça 2, p. 156-158
Of. SEAUD/MS/MA 812, de 19/10/2009	Joel Freitas Nogueira Ribeiro, ex-Secretário Municipal de Saúde (3/3/2005 a 4/4/2008 e a partir de 3/9/2009)	26/10/2009	peça 2, p. 160-162
Of. SEAUD/MS/MA 813, de 19/10/2009	José Haroldo Fonseca Carvalho, ex-Prefeito Municipal (1º/1/2009 a 31/12/2012)	26/10/2009	peça 2, p. 164-166
Of. SEAUD/MS/MA 814, de 19/10/2009; Edital publicado no DOU de 16/11/2009	José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, ex-Prefeito Municipal (1º/1/2005 a 31/12/2008)	16/11/2009	peça 2, p. 168-172

7. Remetido o processo à DE/FNS (peça 2, p. 212-214) para adoção de providências visando ao ressarcimento do valor do dano apurado, foram expedidos, em fevereiro e maio de 2012, ofícios e editais notificando os responsáveis acima para que recolhessem os débitos (peça 2, p. 224-280). Novamente, nenhum dos responsáveis se manifestou.

8. Em razão de divergências entre as datas de diversos fatos geradores das glosas e os períodos de gestão dos responsáveis arrolados, verificadas à vista das portarias de nomeação e exoneração dos secretários municipais de saúde, obtidos em diligência (peça 2, p. 288-296), a DE/FNS, em despacho de 22/11/2012, devolveu os autos ao Denasus para os necessários ajustes no relatório de auditoria (peça 2, p. 364).

9. Feitas as alterações solicitadas, o Denasus/Seaud/MA emitiu, em 29/4/2013, o Relatório Complementar da Auditoria 8530 (peça 2, p. 368-398, e peça 3, p. 3-22), retificando também o valor total do dano apurado para R\$ 2.045.242,00 (peça 3, p. 18). O referido relatório foi, então, encaminhado aos gestores envolvidos para conhecimento, conforme discriminação abaixo, mas nenhum deles se pronunciou a respeito:

Ofício	Destinatário	Data da ciência	Localização
Of. 380/2013/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 13/5/2013	Vitalina Carvalho de Menezes, ex-Secretária Municipal de Saúde (2/1/2009 a 3/9/2009)	21/5/2013	peça 3, p. 24-26
Of. 381/2013/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de	Joel Freitas Nogueira Ribeiro, ex-Secretário Municipal de Saúde (3/3/2005	21/5/2013	peça 3, p. 28-30

Ofício	Destinatário	Data da ciência	Localização
13/5/2013	a 4/4/2008 e a partir de 3/9/2009		
Of. 382/2013/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 13/5/2013	José Haroldo Fonseca Carvalho, ex-Prefeito Municipal (1º/1/2009 a 31/12/2012)	21/5/2013	peça 3, p. 32-34
Of. 383/2013/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 13/5/2013	José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, ex-Prefeito Municipal (1º/1/2005 a 31/12/2008)	20/5/2013	peça 3, p. 36-38

10. Por meio do Parecer Administrativo/COADE/CGAUD/DENASUS 852, de 15/9/2014 (peça 3, p. 82-84, a Coordenação Geral de Auditoria do Denasus (CGAUD/Denasus) fez novo ajuste no valor original do débito, excluindo a quantia de R\$ 27.000,00, por entender que o credor dessa importância seria o FMS de Cândido Mendes/MA e não o FNS. Com isso, o dano apurado passou a totalizar R\$ 2.018.242,00, conforme a planilha à peça 3, p. 86-94.

11. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo para sanear as irregularidades verificadas, e conforme despacho autorizativo à peça 1, p. 5, o tomador de contas elaborou o Relatório de TCE 335/2014, de 4/11/2014 (peça 1, p. 77-82), concluindo pela responsabilização solidária dos Srs. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco e Joel Freitas Nogueira Ribeiro, respectivamente ex-Prefeito Municipal no período de 1º/1/2005 a 31/12/2008 e ex-Secretário Municipal de Saúde nos períodos de 3/3/2005 a 4/4/2005 e a partir de 3/3/2009, por parcela do prejuízo apurado no valor original de R\$ 1.416.242,00, assim como do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalho e da Sra. Vitalina Carvalho de Menezes, respectivamente ex-Prefeito Municipal no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012 e ex-Secretária Municipal de Saúde no período de 2/1/2009 a 3/9/2009, por parcela no valor original de R\$ 602.000,00.

12. Os danos acima informados equivaliam a R\$ 3.737.202,13 (débitos referentes a 2005 e 2007) e R\$ 1.078.220,33 (débitos referentes a 2009) em valores atualizados até 4/11/2014 (demonstrativos à peça 1, p. 35-64 e 65-75). A inscrição da responsabilidade no Siafi sobre os referidos valores foi registrada por meio da nota de lançamento 2014NL001980, de 4/11/2014 (peça 1, p. 83).

13. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu, então, o Relatório de Auditoria 702/2015, de 10/4/2015 (peça 1, p. 91-95), concluindo que os Srs. Joel Freitas Nogueira Ribeiro, José Haroldo Fonseca Carvalho e José Ribamar Ribeiro Castelo Branco e a Sra. Vitalina Carvalho de Menezes se encontravam, solidariamente, em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 4.815.422,46.

14. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o competente pronunciamento ministerial (peça 1, p. 96-99).

EXAME TÉCNICO

15. No relatório de auditoria inicialmente emitido, Constatação 44017 (peça 2, p. 10-12), o Denasus informa que a Lei Municipal 3/1993, que instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Cândido Mendes/MA, determina que os cheques sejam assinados pelo prefeito municipal em conjunto com o responsável pela tesouraria, excluindo dessa atribuição o secretário municipal de saúde.

16. Apesar disso, o órgão tomador de contas responsabilizou pelos débitos nesta TCE, em solidariedade com os respectivos prefeitos municipais, os secretários municipais de saúde que estavam nesse cargo nos períodos auditados (exercícios de 2005, 2007 e 2009), deixando de imputar responsabilidade pelo dano apurado aos responsáveis pela tesouraria.

17. Entretanto, com base nas informações registradas pelo Denasus, a responsabilidade pelos

débitos caberia aos respectivos tesoureiros habilitados a assinar os cheques conjuntamente com os ex-prefeitos. Quanto aos secretários de saúde, uma vez que estes não podiam movimentar a conta vinculada ao SUS nem há nos autos qualquer outra evidência de que efetivamente geriram recursos públicos, não lhes cabe, em princípio, responsabilidade pelo débito.

18. Diante disso, seria de se propor o chamamento em citação dos ex-prefeitos em regime de solidariedade com os responsáveis pela tesouraria em cada período abrangido pela fiscalização do Denasus. Contudo, como não estão identificados os agentes públicos que emitiram, em conjunto com os ex-prefeitos municipais, os cheques de movimentação dos recursos, sugere-se, preliminarmente, a expedição de diligência ao Banco do Brasil para que informe os dados de identificação das pessoas habilitadas a movimentar a conta corrente 58.052-X, mantida na agência 0020-5 até julho de 2005 e na agência 4323-0 a partir de agosto de 2005, e encaminhe cópia dos cartões de autógrafa relativos a essas contas, bem como o extrato da referida conta na agência 0020-5 no período de janeiro a julho de 2005, não localizado nos autos.

19. Nas Constatações 242715 e 242719 do Relatório Complementar da Auditoria 8530, à peça 2, p. 374-380 (correspondentes às Constatações 59745 e 59770 do Relatório Preliminar, à peça 2, p. 18-22), que tratam da presença nas equipes de saúde da família e de saúde bucal de médicos e odontólogos sem registro nos respectivos conselhos de fiscalização profissional, o Denasus menciona diversos documentos (v. campos Fonte da Evidência das constatações citadas, à peça 2, p. 376 e 378), obtidos em sítios eletrônicos ou por meio de diligências, que evidenciam as irregularidades apontadas, tais como relação de funcionários das unidades, dados do CNES e informações prestadas por conselhos regionais de medicina e de odontologia (CRM e CRO).

20. Tendo em vista que esses documentos e informações, indispensáveis à evidencição dos fatos relatados, não foram juntados aos presentes autos, entende-se necessário encaminhar diligência ao Denasus/Seaud/MA para que os remeta ao Tribunal.

21. Como assinalado no item 10 desta instrução, a CGAUD/Denasus, após a conclusão do relatório complementar de auditoria, excluiu do valor global do débito a quantia de R\$ 27.000,00 por entender que tal valor não caracterizava dano ao erário para devolução de recursos financeiros ao FNS, mas que seria objeto de devolução ao FMS de Cândido Mendes/MA, conforme registrado no item 3 do Parecer Administrativo/COADE/CGAUD/DENASUS 852, de 15/9/2014 (peça 3, p. 82).

22. Considerando, no entanto, que a CGAUD/Denasus não informou a que constatação e proposição de ressarcimento se referem esses R\$ 27.000,00 nem explicitou as razões para a exclusão, cabe propor, também, diligência àquela unidade para que esclareça a questão.

CONCLUSÃO

23. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, para fins de promover a adequada caracterização do débito e atribuição de responsabilidades pelo dano apurado, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, a realização das seguintes diligências:

a) ao Banco do Brasil, visando à remessa das informações e documentos abaixo indicados, referentes a contas correntes de movimentação de recursos do SUS de titularidade da Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA (itens 15 a 18 desta instrução):

a.1) dados de identificação das pessoas habilitadas a movimentar, nos exercícios de 2005, 2007 e 2009, a conta corrente 58.052-X, mantida na agência 4323-0, e de cópia dos cartões de autógrafa relativos a essa conta no período referido;

a.2) dados de identificação das pessoas habilitadas a movimentar, no período de janeiro de 2005 a julho de 2005, a conta corrente 58.052-X, mantida na agência 0020-5, e de cópia dos cartões de autógrafa relativos a essa conta no período referido;

a.3) extrato da conta corrente 58.052-X, mantida na agência 0020-5, relativo ao período de janeiro de 2005 a julho de 2005;

b) ao Denasus/Seaud/MA, visando à remessa dos documentos e informações que evidenciam as Constatações 242715 e 242719 do Relatório Complementar da Auditoria 8530, referente à Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA (itens 19 e 20 desta instrução);

c) ao CGAUD/Denasus para que informe a que constatação e proposição de ressarcimento se refere a quantia de R\$ 27.000,00, excluída do valor do débito apurado no Relatório Complementar da Auditoria 8530, relativo à Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA, conforme registrado no item 3 do Parecer Administrativo/COADE/CGAUD/DENASUS 852, de 15/9/2014 (Processo Registro SIPAR 25014.003062/2010-25), bem como explicita as razões para essa exclusão (itens 21 e 22 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo realizar, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, as seguintes diligências:

a) ao Banco do Brasil, visando à remessa das informações e documentos abaixo indicados, referentes a contas correntes de movimentação de recursos do SUS de titularidade da Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA:

a.1) dados de identificação das pessoas habilitadas a movimentar, nos exercícios de 2005, 2007 e 2009, a conta corrente 58.052-X, agência 4323-0, e de cópia dos cartões de autógrafa relativos a essa conta no período referido;

a.2) dados de identificação das pessoas habilitadas a movimentar, no período de janeiro de 2005 a julho de 2005, a conta corrente 58.052-X, agência 0020-5, e de cópia dos cartões de autógrafa relativos a essa conta no período referido;

a.3) extrato da conta corrente 58.052-X, mantida na agência 0020-5, relativo ao período de janeiro de 2005 a julho de 2005;

b) ao Serviço de Auditoria do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão/Departamento Nacional de Auditoria do SUS, visando à remessa dos documentos e informações que evidenciam as Constatações 242715 e 242719 do Relatório Complementar da Auditoria 8530, referente à Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA;

c) à Coordenação Geral de Auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS para que informe a que constatação e proposição de ressarcimento se refere a quantia de R\$ 27.000,00, excluída do valor do débito apurado no Relatório Complementar da Auditoria 8530, relativo à Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA, conforme registrado no item 3 do Parecer Administrativo/COADE/ CGAUD/DENASUS 852, de 15/9/2014 (Processo Registro SIPAR 25014.003062/2010-25), bem como explicita as razões para essa exclusão.

Secex/MA, 2ª DT,

São Luís/MA, 14 de abril de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Jansen de Macêdo Santos
AUFC – Mat. TCU 3077-5