

VOTO

Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS em razão de irregularidades – detectadas mediante auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus – na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS repassados ao município de Zé Doca/MA, no período de janeiro de 2009 a março de 2010, para implementação das ações do Piso da Atenção Básica - PAB. Os responsáveis pelas irregularidades foram: Raimundo Nonato Sampaio, ex-prefeito, Egídio Monteiro da Silva, ex-secretário municipal de Saúde, João Andreza Filho, ex-secretário municipal de Finanças, e Rita Maria Sampaio Barros, ex-secretária municipal de Saúde.

2. O Denasus constatou que a Secretaria Municipal de Saúde de Zé Doca/MA não apresentou documentação comprobatória das despesas e ainda aplicou os recursos com desvio de finalidade, como despesas em hospedagem e assessoria jurídica (peça 1, p. 27-87). A partir dessas constatações, esse departamento de auditoria identificou os responsáveis pelos indícios de irregularidades (peça 1, p. 89) e solicitou a devida apresentação de justificativas (peça 1, p. 25, 89, 261-279).

3. Após analisar as justificativas, aquele departamento concluiu pela necessidade de ressarcimento de recursos ao FNS no valor de R\$ 3.212.335,91, citando os responsáveis para devolução dos valores (peça 1, p. 341-355). Raimundo Nonato Sampaio apresentou sua defesa (peça 1, p. 385), entretanto não foi suficiente para elidir os indícios de irregularidade, segundo análise efetuada pelo departamento de auditoria do SUS (peça 1, p. 387-399). Os demais responsáveis não se manifestaram.

4. Mantidos os indícios de irregularidade, o FNS instaurou TCE, que concluiu pelo prejuízo ao erário, encaminhando-a à Controladoria-Geral da União - CGU (peça 2, p. 207-211), que emitiu Relatório de Auditoria (peça 2, p. 215-217) e concluiu pela irregularidade das contas, conforme Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 219-220). O ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento da conclusão do órgão de controle interno acerca das citadas contas, conforme Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 221).

5. Já no âmbito do TCU, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex/MA realizou a citação dos responsáveis, de acordo com os valores calculados pelo Denasus referentes à irregularidade de não comprovação de despesas, em afronta à Lei 4.320/1964, art. 63, e o Decreto 93.872/1986, art. 36 (peças 4, 12-15, 22), bem como à irregularidade de desvio de finalidade, materializada pela realização de despesas indevidas com hospedagem e assessoria jurídica, em afronta à Portaria 204/GM/MS/2007, art. 6º.

6. Dois responsáveis responderam às citações: Egídio Monteiro da Silva e João Andreza Filho (peça 43, p. 1). Egídio Monteiro da Silva juntou à sua defesa, ainda que parcialmente, novos comprovantes de despesas relativos aos recursos do SUS repassados ao município de Zé Doca/MA, nos exercícios de 2009-2010, para implementação das ações do PAB. Em função disso, a unidade técnica diligenciou ao Denasus para avaliar se a irregularidade de ausência de documentação comprobatória de despesas ainda se sustentaria após os novos elementos juntados aos autos (peça 51, p. 2). Esse departamento de auditoria consignou em novo relatório a análise desses elementos e concluiu que houve comprovação de despesas no valor de R\$ 395.838,81; no entanto, ainda remanesceu débito aos responsáveis, no valor de R\$ 2.816.497,10 (peça 58, p. 8-39).

7. Finalmente, a unidade técnica realizou a citação dos responsáveis de acordo com os novos valores atualizados do relatório do Denasus (peças 83 e 85-89). Egídio Monteiro da Silva e João Andreza Filho responderam aos expedientes citatórios, e os demais se mantiveram silentes. A unidade técnica, em pareceres uniformes, propôs não acatar as defesas apresentadas e condená-los em débito (peça 106, p. 3-17); o Ministério Público junto ao TCU concordou com tal proposta.

8. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me, em linhas gerais, às conclusões da Secex/MA e do MPTCU, à exceção da responsabilização de João Andreza Filho, ex-secretário municipal de Finanças, e de Raimundo Nonato Sampaio acerca de despesas com hospedagem ou assessoria jurídica. Nesses casos, deve-se afastar a responsabilidade dos envolvidos.

II

9. Preliminarmente, consultei as evidências que suportam os indícios de irregularidade. Constatei que o Denasus pesquisou as despesas realizadas pela prefeitura no extrato de conta corrente de movimentação dos recursos oriundos do FNS (peça 1, p. 97-228) e, a partir disso, cotejou os gastos desse extrato com seus respectivos comprovantes para concluir pela ausência de alguns comprovantes de despesas, os quais foram devidamente listados (peça 1, p. 27-87). Assim, avalio que a irregularidade está corretamente discriminada, possibilitando aos responsáveis exercerem plenamente seu direito ao contraditório e à ampla defesa. Passo agora a avaliar as condutas dos envolvidos.

III

10. Raimundo Nonato Sampaio, ex-prefeito, foi citado por débito decorrente da ausência de documentação comprobatória de despesa pública, infração à Lei 4.320/1964, art. 63, §§ 1º e 2º, e ao Decreto 93.872/1986, art. 36, e de realização de despesa com hospedagem ou assessoria jurídica, infração à Portaria 204/GM/MS/2007, art. 6º (peça 89). Apesar de a correspondência citatória ter sido entregue em seu endereço (peça 90), o responsável não compareceu aos autos.

11. A ausência dessa documentação impediu os municípios e a fiscalização de averiguar em que medida os recursos destinados à saúde pública foram aplicados, ou até mesmo se foram aplicados, em afronta à Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e mais especificamente à Lei 4.320/1964, art. 63, §§ 1º e 2º. Em qualquer democracia se espera que os governantes prestem contas de seus atos, razão pela qual reputo inadmissível um gestor público, na função de ordenador de despesas, cuja função é ordenar o pagamento a partir de necessária documentação que o fundamente, não apresentar sequer notas fiscais de seus gastos à frente da gestão do município.

12. Nesse sentido, e diante da revelia do responsável (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992), deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação de débito. Considero que a ausência de prestação de contas fere um dos pilares da democracia, colocando em descrédito todas as esferas de governo perante a população. Dessa forma, deve-se aplicar multa em quantia próxima a 30% do montante do débito atualizado (R\$ 1.800.000,00), de forma a inibir condutas similares.

13. Já com relação às despesas com hospedagem e assessoria jurídica, avalio que não seria razoável exigir do chefe do Poder Executivo municipal conhecimento pormenorizado dos elementos exigidos pela norma que rege a gestão do SUS, como a Portaria 204/GM/MS/2007. Fundamento minha avaliação com base na Lei 8.080/2011, art. 9º, inciso III, que atribui à secretaria de saúde do município a direção dos recursos do SUS. Em outras palavras, os pormenores da aplicação dos recursos do SUS estariam na responsabilidade do titular dessa secretaria, e não na do prefeito. Verifiquei que as despesas com hospedagem e com assessoria jurídica possuíam documentação comprobatória e foram vinculadas às atividades da secretaria de saúde do município (peça 1, p. 237, 245), razão pela qual reputo que não seria exigível do gestor médio identificar a ilegalidade de tais despesas sem o prévio conhecimento pormenorizado da citada portaria. Assim, deve-se excluir a responsabilidade pelo débito referente à realização das despesas em tela.

IV

14. Egídio Monteiro da Silva, ex-secretário municipal de Saúde, foi citado por débito decorrente da ausência de documentação comprobatória da despesa pública, infração à Lei 4.320/1964, art. 63, §§ 1º e 2º, e ao Decreto 93.872/1986, art. 36; e realização de despesa com hospedagem ou assessoria jurídica, infração à Portaria 204/GM/MS/2007, art. 6º (peça 88). A correspondência citatória foi entregue em seu endereço (peça 91), e o responsável apresentou defesa (peça 100).

15. Alinho-me à análise efetuada pela Secex/MA (peça 106, p. 3-11). Em linhas gerais, o gestor argumenta que: a) a irregularidade de ausência de documentação da despesa teria cunho meramente formal; b) já teria juntado aos autos, em fevereiro de 2015, a documentação que elidiria as possíveis irregularidades; c) por motivos políticos, teria sido impedido de obter acesso à documentação solicitada; d) teria ocorrido efetiva prestação dos serviços aos municípios, ante o que inexistiria dano ao erário.

16. Quanto à irregularidade de ausência de documentação comprobatória da despesa ser falha meramente formal, observo que diversos precedentes desta Corte de Contas a consideram grave atentado ao regramento legal, conforme os Acórdãos 1.560/2009-TCU-Plenário; 8.800/2016-2ª Câmara; 1.276/2015-TCU-Plenário; 529/2015-2ª Câmara; 7.240/2012-2ª Câmara; assim, tal argumento deve ser rechaçado. Em referência à documentação que o gestor anteriormente acostara aos autos, verifiquei ter sido objeto de reanálise pedida pelo TCU ao órgão fiscalizador primário – Denasus – (peças 53 e 57), cuja conclusão foi pela insuficiência de elementos para sanar todas as irregularidades (peça 58); logo, não procede sua argumentação. Já em relação às dificuldades de obtenção da documentação comprobatória da despesa pública, noto que há diversos precedentes deste Tribunal no sentido de que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal, razão pela qual reputo que tais dificuldades não são excludentes de responsabilização, conforme os Acórdãos 3.357/2016-1ª Câmara; 1.731/2014-2ª Câmara; 3.527/2006-2ª Câmara.

17. No tocante às despesas com hospedagem ou assessoria jurídica, infração à Portaria 204/GM/MS/2007, art. 6º, o gestor não apresentou contestação. Por força da Lei 8.080/2011, art. 9º, inciso III, que atribui à Secretaria de Saúde do município a direção dos recursos do SUS, verifico que era exigível do secretário municipal cumprir e fazer cumprir a supramencionada portaria, o que não ocorreu, permitindo, assim, a despesa ilegal. Dessa forma, deve-se responsabilizá-lo.

18. Por fim, diante do não acolhimento das razões de justificativa; do disposto na Lei 8.080/2011, art. 9º, inciso III, que atribui à Secretaria de Saúde do município a direção dos recursos do SUS; do fato de ser o referido gestor o titular dessa secretaria; da ausência de comprovação da despesa pública a impedir os municípios e a fiscalização de averiguar em que medida os recursos destinados à saúde pública foram aplicados, ou até mesmo se foram aplicados; e por serem exigíveis desse gestor, no mínimo, cópias das notas fiscais dos gastos realizados, deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação de débito. Por conta da omissão na prestação de contas, deve-se, pois, aplicar multa em quantia próxima a 30% do montante do débito atualizado (R\$ 180.000,00), de forma a inibir condutas similares.

V

19. Rita Maria Sampaio Barros, ex-secretária municipal de Saúde, foi citada por débito decorrente da ausência de documentação comprobatória da despesa pública, infração à Lei 4.320/1964, art. 63, §§ 1º e 2º, e ao Decreto 93.872/1986, art. 36, e de realização de despesa com hospedagem ou assessoria jurídica, infração à Portaria 204/GM/MS/2007, art. 6º (peça 87). Apesar de a correspondência citatória ter sido entregue em seu endereço (peça 93), a responsável não compareceu aos autos.

20. Os mesmos argumentos e análises utilizados para Egidio Monteiro da Silva em itens anteriores valem para Rita Barros, visto que ocuparam o mesmo cargo e respondem pelo mesmo tipo de irregularidade, entretanto com fatos geradores em períodos diferentes (esta última sucedeu aquele no cargo). Nesse sentido, e diante da revelia da responsável (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992), deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação de débito. Como os outros dois responsáveis, que se omitiram em prestar as contas a que estavam obrigados a apresentar, há de ser apenada com multa em valor próximo a 30% do montante do débito atualizado (R\$ 1.600.000,00), de forma a inibir condutas similares.

VI

21. João Andreza Filho, ex-secretário municipal de Finanças, foi citado por débito decorrente da ausência de documentação comprobatória da despesa pública, infração à Lei 4.320/1964, art. 63, §§ 1º e 2º, e ao Decreto 93.872/1986, art. 36 (peça 86). Apesar de a correspondência citatória ter sido entregue em seu endereço (peça 92), o responsável não compareceu aos autos nesta ocasião, mas apresentou defesa (peça 24) por ocasião do primeiro expediente citatório (peça 22), que passo a analisar.

22. Os argumentos do responsável foram: realizou o trabalho na prefeitura com zelo e dedicação; o TCU não delimitou a ilicitude praticada; e não houve desvio de verbas com notas fiscais inidôneas. De fato, verifiquei que não houve correta delimitação na conduta do responsável. Explico. Tanto o prefeito quanto o secretário de Saúde possuem dispositivos legais que lhes atribuem responsabilidades. O primeiro, ordenador de despesa, o segundo, a direção dos recursos do SUS por força da Lei 8.080/2011, art. 9º, inciso III. Já para secretário de Finanças não há qualquer documentação nos autos que delimite suas atividades/responsabilidades.

23. Referida ausência de delimitação inviabiliza a condenação do envolvido. Justifico. Consultando as peças constantes dos autos, verifiquei que na estrutura orgânica da prefeitura há o cargo de secretário municipal de Finanças (peça 1, p. 375-377), além do cargo de tesoureiro (peça 1, p. 365-367), e que não há nos autos qualquer elemento que especifique as atribuições desses cargos. Isso posto, não é possível inferir se seria responsabilidade do tesoureiro ou do secretário municipal de Finanças, ou ainda de outro cargo, apresentar comprovantes de despesa pública. Assim, nesse ponto, deixo de acompanhar a proposta da unidade técnica, que contou com a anuência do MPTCU, de responsabilização de João Andreza Filho, ex-secretário municipal de Finanças, excluindo-o da relação processual.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2019.

ANA ARRAES
Relatora