



TC 033.357/2010-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Entidade: Prefeitura Municipal de Águas Lindas de Goiás/GO.

Responsáveis: José Zito Gonçalves de Siqueira (CPF 179.335.871-00); Mário Carneiro da Silva Filho, (CPF 032.849.302-30); Selita de Souza, (CPF 806.074.031-87); Francisco Erasmo Gomes Monteiro (CPF 085.191.021-15) Luiz Henrique Lima Caland (CPF 305.377.461-53)

Procurador constituído nos autos: Celes Pereira de Moraes (peça 15).

Proposta: Mérito (restituição da TCE ao FNS/MS e encerramento do processo).

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), em razão de irregularidades nos pagamentos de procedimentos do SUS, relativos aos recursos repassados à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e destinados às ações de saúde no Município de Águas Lindas de Goiás/GO, no período de novembro/2003 a janeiro/2005.

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada em cumprimento ao subitem 1.4.1 do Acórdão nº 1.241/2009-TCU-2ª Câmara (peça 1, p. 248), que determinou ao Fundo Nacional de Saúde - FNS que instaurasse processo para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e, conseqüente, obtenção do ressarcimento do débito apurado no Relatório de Auditoria 3734/Sisaud/Denasus (peça 1, p. 9-65).

HISTÓRICO

Auditoria do Denasus

3. O Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus (órgão vinculado ao Ministério da Saúde), tendo em vista as supostas irregularidades envolvendo recursos federais transferidos fundo a fundo ao município de Águas Lindas de Goiás/GO (competência 2003 a 2005), realizou a Auditoria nº 3734 (peça 1, p. 9-65) no período de 24 a 28/4/2006. O objetivo dessa auditoria foi apurar denúncia do Conselho Municipal de Saúde de Águas Lindas de Goiás quanto à falta de prestação de contas ao Conselho e quanto às supostas irregularidades na distribuição de

medicamentos, bem como verificar se haviam sido atendidas as recomendações do Relatório de Auditoria de Gestão nº 856/2003.

4. Ao final dos trabalhos, a equipe de auditoria do Denasus constatou a ausência de documentação comprobatória de despesas realizadas, no total de R\$ 2.872.821,58 e o pagamento indevido de despesa administrativa da SMS (prestação de serviço de terceiro — pessoa física/faturamento), no valor de R\$ 700,00, ambos com recursos do SUS. Por fim, o relatório do Denasus recomendou a glosa de R\$ 2.873.521,58, quantificada na Planilha de Glosas (peça 1, p. 71-89), e concluiu que a denúncia formulada era procedente.

Determinação do TCU em razão do Relatório do Denasus

5. Posteriormente, em representação efetuada pela Controladoria Geral da União – CGU, a questão foi submetida a esta unidade técnica, que, com base no citado relatório e no bojo do TC 025.453/2007-3, propôs que o TCU determinasse ao Fundo Nacional de Saúde/FNS a instauração de tomada de contas especial relativa ao débito apurado no Relatório de Auditoria 3734/Sisaud/Denasus. Por fim, tal proposição foi acatada no âmbito da 2ª Câmara desse Tribunal e prolatada no Acórdão nº 1.241/2009-TCU-2ª Câmara (peça 1, p. 248).

TCE no âmbito do FNS/MS

6. O FNS/MS, atendendo à determinação do TCU e de modo a dar o primeiro impulso ao processo de tomada de contas especial, por intermédio do ofício Sistema nº 04891/MS/SE/FNS, em 9/3/2009 (peça 1, p. 175), comunicou ao Sr. Geraldo Messias Queiroz, à época prefeito de Águas Lindas-GO, da instauração do processo de tomada de contas especial. Os Srs. José Zito Gonçalves de Siqueira (ex-prefeito), Mário Carneiro da Silva Filho, Francisco Erasmo Gomes Monteiro, Luiz Henrique Lima Caland, Selita de Souza (ex-secretários) e Cezar Gomes da Silva (que foi interventor estadual no município dentro do período auditado pelo Denasus), identificados no Relatório de Auditoria 3734/Sisaud/Denasus (peça 1, p. 9-65) como responsáveis pelo débito, foram também notificados, conforme as Cartas Sistema n. 000122 (peça 1, p. 179), 000123 (peça 1, p. 188), 000124 (peça 1, p. 206), 000125 (peça 1, p.216), 000126 (peça 1, p. 224) e 000127/MS/SE/FNS (peça 1, p. 236).

7. Os Srs. Francisco Erasmo Gomes Monteiro (peça 1, p. 256-264) e Mário Carneiro da Silva Filho (peça 1, p. 281-291), apresentaram suas defesas acerca das irregularidades constatadas. As referidas peças e seus anexos foram analisados pelo Serviço de Auditoria do Denasus e resultaram em relatórios complementares (peça 1, p. 270-271, 305-307). Contudo, seus argumentos não foram acatados pelo citado departamento, que manteve a glosa inicialmente quantificada.

8. Ao final, o FNS/MS elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial nº 44/2010 (peça 1, p. 343-349), onde os fatos estão circunstanciados. Foi imputada responsabilidade aos Srs. José Zito Gonçalves de Siqueira, Cezar Gomes da Silva, Mário Carneiro da Silva Filho, Selita de Souza, Francisco Erasmo Gomes Monteiro e Luiz Henrique Lima Caland em razão das seguintes ocorrências:

a) pagamento indevido de despesa administrativa da Secretaria Municipal de Saúde (prestação de serviço de terceiro - pessoa física, na área de faturamento) com recursos do Programa de Atenção Básica (PAB), no valor de R\$700,00 (setecentos reais);

b) ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos transferidos do FNS/MS, competência de 2004, destinados ao PAB-Fixo e PAB-Variável, no valor R\$ 2.872.821,58 (dois milhões, oitocentos e setenta e dois mil, oitocentos e vinte e um reais e cinquenta e oito centavos).

9. As responsabilidades individualizadas dos débitos foram baseadas nas despesas glosadas (tabela de glosa, peça 1, p. 71-89), considerando-se o período de gestão dos agentes responsabilizados, conforme a tabela 1.

Tabela 1 – Rol de responsáveis constante na TCE elaborada pelo FNS/MS
(Relatório de Tomada de Contas Especial nº 44/2010).

RESPONSÁVEIS	CPF	CARGO À ÉPOCA	VALOR ORIGINAL DO DÉBITO
José Zito Gonçalves de Siqueira ⁽¹⁾	179.335.871-00	Prefeito Municipal-Gestão 2001-2004	R\$ 525.158,76
Cezar Gomes da Silva ⁽²⁾	003.534.261-72	Interventor Estadual (7/8/2002 a 31/12/2003)	R\$ 700,00
Mario Carneiro da Silva Filho	032.849.302-30	Secretário Municipal de Saúde (Gestões 7/1/2004 a 11/5/2004 e 20/7/2004 a 6/10/2004)	R\$ 1.365.116,08
Selita de Souza	806.074.031-87	Secretária Municipal de Saúde (Gestão 12/5/2004 a 19/7/2004)	R\$ 457.387,98
Francisco Erasmo Gomes Monteiro	085.191.021-15	Secretário Municipal de Saúde (Gestão 10/12/2004 a 31/12/2004)	R\$ 242.053,16
Luiz Henrique	305.377.461-53	Secretário Municipal de Saúde (Gestão: a partir de 1/ 1 /2005)	R\$ 283.105,60
TOTAL			R\$ 2.873.521,58

Nota 1: no período de 9/10 a 9/12/2004 não havia secretário municipal de saúde nomeado, motivo pelo qual o FNS/MS imputou responsabilidade pelas despesas irregulares do período diretamente ao prefeito (peça 1, p. 19-23).

Nota 2: a responsabilidade imputada ao interventor deu-se em função da análise da justificativa apresentadas pela Sra. Belmira de Paula Feitosa (peça 1, p. 142-144), que anexou declaração do Conselho Municipal de Saúde informando que ela não era responsável pela gestão do fundo municipal de Saúde de Águas Lindas de Goiás.

Atuação do TCU no âmbito do presente processo

10. O FNS/MS encaminhou, então, a tomada de contas especial a esta Corte de Contas (peça 1), que processada no bojo do presente processo, teve sua primeira instrução (peça 2) datada de 2/8/2011. Nessa peça, ante a delegação de competência do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Shermann Cavalcante, foi proposta ao secretário da unidade a citação dos responsáveis pelo débito.

11. Assim, após manifestação favorável do secretário, ocorreram as primeiras tentativas de citação dos responsáveis (peças 4 a 9). No entanto, os ofícios de citação dos Srs. Francisco Erasmo Gomes Monteiro e José Zito Gonçalves de Siqueira foram devolvidos (peças 11 e 20), resultando, então, em novas citações (peças 38, 39, 48 e 49), que também não obtiveram êxito. Por fim, sobreveio a citação desses senhores por edital (peças 50-52 e 45-46).

12. Dos gestores elencados como responsáveis na tomada de contas especial instaurada pelo FNS/MS, apenas o Sr. Cezar Gomes da Silva procedeu ao recolhimento do débito que lhe fora imputado (peças 16-19 e 21-23). Dentre os demais, apenas o Sr. Luiz Henrique Lima Caland respondeu à citação (peça 33), restando os Srs. José Zito Gonçalves de Siqueira, Mário Carneiro da Silva, Selita de Souza e Francisco Erasmo Gomes Monteiro caracterizados como revéis, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

13. A tomada de contas especial em análise se baseou no Relatório de Auditoria 3734 / Sisaud/Denasus (peça 1, p. 9-65), que constatou a ausência de documentação comprobatória de despesas realizadas, no total de R\$ 2.872.821,58, e o pagamento indevido de despesa administrativa

da Secretaria Municipal de Saúde (prestação de serviço de terceiro — pessoa física/faturamento), no valor de R\$ 700,00, ambos com recursos do SUS.

14. No âmbito do FNS/MS, já na fase da tomada de contas especial, os Srs. Francisco Erasmo Gomes Monteiro (peça 1, p. 256-264) e Mário Carneiro da Silva Filho (peça 1, p. 281-291), apresentaram justificativas sobre os fatos, mas suas defesas sumariamente deixaram de ser acatadas pelo Serviço de Auditoria do Denasus, conforme consta nos relatórios complementares (peça 1, p. 270-271, 305-307).

Falta de isonomia

15. Percebe-se, no entanto, que, assim como fora alegado pela Sra. Belmira de Paula Feitosa, que teve sua responsabilidade afastada ainda no bojo do Relatório de Auditoria 3734 / Sisaud/Denasus (peça 1, p. 9-65) sob o argumento de que não geria os recursos da Secretaria de Saúde do município de Águas Lindas de Goiás (ver tabela 1, Nota 2), os Srs. Francisco Erasmo Gomes Monteiro e Mário Carneiro da Silva Filho também sustentaram em suas defesas que apenas eram responsáveis pela gestão da estrutura física e de pessoal lotado em tal secretaria. Afirmaram ainda que toda a aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saúde era de responsabilidade do Prefeito Municipal de Águas Lindas de Goiás e de seu Secretário de Finanças. Ou seja, a decisão da equipe técnica de auditoria do Denasus ofendeu o princípio da isonomia.

Ofensa à ampla defesa

16. Outra questão, refere-se ao fato de a equipe técnica de auditoria do Denasus sequer ter apresentado nos relatórios complementares (peça 1, p. 270-271, 305-307) os motivos que conduziram ao não acatamento das justificativas apresentadas, se sustentando apenas no fato de os supostos responsáveis não terem apresentado a documentação comprobatória das despesas realizadas. Enfim, a atuação da equipe técnica de auditoria do Denasus desrespeitou também o princípio da ampla defesa e os incisos I, II e III, do art. 50, e inciso VII, do art. 2º, ambos da Lei 9.784/1993, que determinam que a administração motive, nesses casos, sua decisão, com a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão.

17. Frisa-se, nesse particular, que, caso efetivamente tais gestores não tenham praticado tais atos, como alegam, não teriam como apresentar nenhuma documentação comprobatória das despesas realizadas. Enfim, a única motivação que a equipe técnica de auditoria do Denasus apresentou, para manter os Srs. Francisco Erasmo Gomes Monteiro e Mário Carneiro da Silva Filho no rol de responsáveis, ainda que fosse aceita como suficiente, não poderia ser aceita como adequada. Ou seja, a equipe técnica de auditoria do Denasus deveria ter efetuado diligências para obter um razoável grau de certeza da responsabilização de tais agentes, como preconizam a Lei 9.784/1999 em seu art. 2º, inciso XII (dever de impulsão de ofício dos servidores públicos federais no âmbito dos processos administrativos) e o inciso X, do art. 4º, da Instrução Normativa – TCU n. 56, de 2007 (exigência de que integrem o processo de tomada de contas especial os elementos que contribuam para caracterização da responsabilidade).

Indícios de negativa de autoria

18. Além dessas questões, dentre a documentação apresentada pelo Sr. Francisco Erasmo Gomes Monteiro, consta um ofício (peça 1, p. 148) encaminhado ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás no qual o Conselho Municipal de Águas Lindas de Goiás, que tem o condão de ratificar, em data anterior à própria fiscalização do Denasus, a informação prestada pelo gestor, em sua defesa, ao FNS/MS. No mesmo sentido, consta nos autos da tomada de contas especial (peça 1, p. 146) um ofício encaminhado pelo gestor à SEAUD/MT em que constam as mesmas informações.

19. Quanto à documentação juntada aos autos pelo Sr. Mário Carneiro da Silva Filho, destaca-se a existência de escritura pública declaratória (peça 1, p. 295), lavrada no 1º Tabelionato

de Notas da Comarca de Águas Lindas de Goiás, datada de 26/11/2004 (ou seja, também anterior à auditoria do Denasus), em que o gestor declara que o então prefeito municipal não o permitiu gerir os recursos financeiros da secretaria de saúde.

20. Com efeito, diante de tais fatos, percebe-se que a equipe técnica de auditoria do Denasus não efetuou adequadamente a análise da documentação acostada aos autos, restringindo o acesso dos supostos responsáveis à garantia de ampla defesa e ao devido processo legal. Ou seja, o FNS/MS não atuou de forma a propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (inciso IX, art. 2º, Lei 9.784/1999).

21. Logo, consta no processo de tomada de contas especial conduzido pelo FNS/MS uma dúvida razoável quanto à possibilidade de responsabilização dos secretários de saúde: há nos autos elementos suficientes para que a equipe técnica de auditoria do Denasus se questionasse acerca da real existência de conduta, omissiva ou comissiva, desses secretários, elencados como responsáveis pelo Relatório de Auditoria 3734/Sisaud/Denasus (peça 1, p. 9-65), capaz de responsabilizá-los pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde de Águas Lindas de Goiás. Ao que parece, conforme se pode depreender a partir dos documentos juntados ao feito, o prefeito do município, durante o período auditado, era o responsável por gerir tal fundo, de sorte que o nexo de causalidade estaria ligado à sua conduta e não à conduta dos secretários de saúde. Ou seja, o simples fato de uma pessoa exercer um cargo público não tem o condão de elegê-la a agente de determinada conduta que, em tese, seria de responsabilidade de tal cargo. Enfim, a identificação de quem realmente é o agente da conduta que resulta em dano ao erário é obrigação dos responsáveis pela condução de uma tomada de contas especial.

Deficiências na apuração dos fatos e suas conseqüências

22. Portanto, depreende-se que a equipe técnica de auditoria do Denasus deixou de adotar providências para a apuração dos fatos e a identificação dos responsáveis, conforme preconiza o art. 1º, *caput*, da Instrução Normativa – TCU n. 56, de 2007 c/c o art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 (que trata dos princípios a que a administração pública se submete na condução de um processo administrativo - como finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência). Trata-se, então, de vício de legalidade no processo administrativo, que importa em anulação dos atos até a análise das justificativas apresentadas pelos gestores.

23. Deve-se, entretanto, respeitar os direitos adquiridos como prevê o art. 53, da Lei 9.784/1999. Assim, no caso do Sr. Cezar Gomes da Silva, que procedeu ao recolhimento do débito que lhe fora imputado (peças 16-19 e 21-23), deve-se dar quitação da importância apontada como débito sob sua responsabilidade: R\$700,00 (setecentos reais) relativos ao pagamento indevido de despesa administrativa da Secretaria Municipal de Saúde (prestação de serviço de terceiro - pessoa física, na área de faturamento) com recursos do Programa de Atenção Básica (PAB).

24. No mesmo sentido, deve-se encaminhar cópia da documentação apresentada pelo Sr. Luiz Henrique Lima Caland (peça 33), que apresentou um conjunto de documentos (notas de empenho e ordens de pagamento) que totalizam o valor total do débito que lhe fora imputado (R\$ 283.105,60), para análise pelo FNS/MS, pois que indica a possibilidade de os recursos geridos por tal gestor terem documentação comprobatória capaz de afastar a imputação do débito.

CONCLUSÃO

25. Por tudo exposto, com fulcro no §2º, do art. 4º, da Instrução Normativa – TCU n. 56, de 2007, deve-se restituir o processo de tomada de contas especial ao FNS/MS, para sua regularização, em função de inobservância ao art. 4º do referido normativo. Deve-se ainda dar quitação da importância apontada como débito sob a responsabilidade do Sr. Cezar Gomes da Silva, CPF 003.534.261-72, que no âmbito do presente processo procedeu ao recolhimento do débito que

lhe fora imputado; e encaminhar cópia da documentação apresentada pelo Sr. Luiz Henrique Lima Caland (peça 33) ao FNS/MS, pois que trás indícios de os recursos geridos por tal gestor terem documentação comprobatória capaz de afastar a imputação de débito

26. Por fim, uma vez que o §2º, do art. 4º, da Instrução Normativa – TCU n. 56, de 2007 define que, nesses casos, o processo não deveria nem ser autuado, e como as irregularidades na condução do processo de tomada de contas especial no âmbito do FNS/MS foram verificadas somente após a autuação do presente processo, no âmbito desta unidade técnica, propõe-se seu imediato encerramento e arquivamento, sem julgamento de mérito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o encaminhamento ao Relator, Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcante, com proposta de:

27.1. restituir do processo de tomada de contas especial ao FNS/MS para que, como disposto no art. 1º da Instrução Normativa – TCU n. 56, de 2007, o órgão adote as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento das despesas realizadas pelo município de Águas Lindas de Goiás-GO com recursos transferidos do FNS/MS, competência de 2004, destinados ao PAB-Fixo e PAB-Variável, no valor R\$ 2.872.821,58 (dois milhões, oitocentos e setenta e dois mil, oitocentos e vinte e um reais e cinquenta e oito centavos), sem documentação comprobatória; principalmente quanto às defesas apresentadas pelos Srs. Francisco Erasmo Gomes Monteiro, CPF 085.191.021-15, e Mário Carneiro da Silva Filho, CPF 032.849.302-30, no âmbito da tomada de contas especial que resultou no Relatório de Tomada de Contas Especial nº 44/2010;

27.2 dar quitação da importância apontada como débito sob a responsabilidade do Sr. Cezar Gomes da Silva, CPF 003.534.261-72, relativamente ao pagamento indevido de despesa administrativa da Secretaria Municipal de Saúde de Águas Lindas de Goiás (prestação de serviço de terceiro - pessoa física, na área de faturamento) com recursos do Programa de Atenção Básica (PAB), no valor de R\$700,00 (setecentos reais), que no âmbito do presente processo devidamente procedeu ao recolhimento do débito;

27.3 encaminhar cópia da documentação apresentada pelo Sr. Luiz Henrique Lima Caland, CPF 305.377.461-53, que apresentou no presente processo um conjunto de documentos (notas de empenho e ordens de pagamento), que totalizam o valor total do débito que lhe fora imputado (R\$ 283.105,60), para análise pelo FNS/MS, pois que indica a possibilidade de os recursos geridos por tal gestor terem documentação comprobatória capaz de afastar a imputação do débito;

27.4. encaminhar cópia da presente instrução ao FNS/MS.

27.5 recomendar ao FNS/MS que qualifique seus servidores e, mais especificamente, as equipes técnicas de auditoria do Denasus, para que cumpram o disposto na Instrução Normativa – TCU n. 56, de 2007, assim como na Lei 9.784/1999, quando da instauração de processos de tomada de contas especial, de modo a evitar retrabalhos e, eventualmente, caso as deficiências processuais não sejam identificadas tempestivamente, a anulação de título executivo emitido indevidamente por essa Corte de Contas;

27.6 dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida aos responsáveis citados nestes autos; e

27.6 encerrar o TC 033.357/2010-2.

À consideração superior.



Secex-GO, 22 de maio de 2012.

(assinado eletronicamente)
CHRYSSTIAN GUIMARÃES VAZ DE CAMPOS
AUFC – Matr. 8671-1