



Processo TC-033.357/2010-2 (c/ 57 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.241/2009 - 2ª Câmara (peça 1, p. 248), em virtude de irregularidades apuradas na aplicação dos recursos do SUS no Município de Aguas Lindas de Goiás/GO, no período de novembro/2003 a janeiro/2005, conforme descrito no Relatório de Auditoria 3734/Sisaud/Denasus (peça 1, pp. 9/89).

No caso, as responsabilidades individualizadas dos agentes foram baseadas nas despesas glosadas pelo Denasus (tabela de glosa à peça 1, pp. 71/89), considerando-se os respectivos períodos de gestão:

“(…)

RESPONSÁVEIS	CPF	CARGO À ÉPOCA	VALOR ORIGINAL DO DÉBITO
José Zito Gonçalves de Siqueira	179.335.871-00	Prefeito Municipal - Gestão 2001-2004	R\$ 525.158,76
Cezar Gomes da Silva	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 Lima Caland	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

(…).”

Consoante bem registrou a Secex/GO (peça 55):

“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).”

No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação dos responsáveis, pelos respectivos débitos (peças 4-9, 11, 20, 38-41, 43-6, 48-52 e 54):

a) dos aludidos prefeito e secretários de saúde, em face da *“execução de despesas (processamento, empenho, liquidação e pagamento) relativas a procedimentos do SUS, sem documentação comprobatória, com recursos federais repassados e destinados a ações de saúde ao Município de Águas Lindas de Goiás/GO no período em que esteve à frente da Secretaria Municipal de Saúde, conforme conclusões constantes do Relatório de Auditoria nº 3734, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS)”*;

b) do mencionado interventor estadual, em vista do *“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), enquanto esteve à frente da Prefeitura de Águas Lindas de Goiás como interventor estadual; conforme conclusões constantes do Relatório de Auditoria nº 3734, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS).”*

Ainda segundo destacado pela Secex/GO, *“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”* (peça 55).

Após análise do feito, a Secex/GO pronunciou-se, em uníssono, no sentido de (peças 55/7):

“27.1. restituir o 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 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.”

II

O Ministério Público dissente do encaminhamento alvitrado pela Secex/GO.

A unidade técnica fundamentou a proposta de restituição dos autos ao FNS, em essência, nas seguintes razões (peça 55):

a) falta de isonomia, pois, *“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”;*

b) ofensa à ampla defesa, haja vista 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, sustentando-se apenas no fato de os supostos responsáveis não terem apresentado a documentação comprobatória das despesas realizadas (...) 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”;*

c) indícios de negativa de autoria, já que:

c.1) *“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”;*

c.2) *“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”;

c.3) “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”;

d) deficiências na apuração dos fatos e das suas consequências, pois “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”.

Ao ver do Ministério Público, não se vislumbram as falhas apontadas pela unidade técnica, pelo que se afigura impertinente a proposta de restituição dos autos ao FNS. Os elementos constantes no feito são suficientes e permitem a adequada análise desta TCE pelo Tribunal.

O relatório de auditoria do Denasus demonstrou, com propriedade, tanto os ilícitos apurados quanto os respectivos responsáveis pelos débitos (peça 1, pp. 9/65). De acordo com a jurisprudência desta Corte, os relatórios de auditoria/inspeção contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário (v.g., Acórdãos 1.891/2006 - Primeira Câmara e 510/2005 - Segunda Câmara).

Conforme assente na jurisprudência do Tribunal, consolidada no Enunciado de Decisão/TCU 176, “*compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova*”, ou seja, “*em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. Assim, para que não haja condenação em débito, deve o responsável colacionar aos autos provas convincentes e robustas de que os dispêndios obedeceram aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, entre outros*” (v.g., Acórdãos 982/2008 – 2ª Câmara e 1.518/2008 – 1ª Câmara).

No mesmo sentido, o Acórdão 1.769/2007 – 1ª Câmara:

“1. O ônus de comprovar a regularidade integral da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos.

2. O ônus da prova de alegações apresentadas nos processos de competência do Tribunal de Contas da União compete a quem as formula, nos termos do art. 333 do CPC, cujas normas processuais aplicam-se subsidiariamente àqueles processos (art. 298 do Regimento Interno).”

No presente caso, pois, é dos gestores arrolados nos autos a obrigação de demonstrar o correto emprego das verbas federais repassadas ao município, por meio de elementos probatórios consistentes e suficientes.

Quanto à responsabilidade dos secretários de saúde, nos termos do artigo 9º da Lei 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, bem como sobre a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, a direção do Sistema Único



de Saúde é única, de acordo com o artigo 198, inciso I, da Constituição Federal, sendo exercida, no âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou pelo órgão equivalente.

Outrossim, compete à direção municipal do SUS planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, bem como gerir e executar os serviços públicos de saúde (artigo 18, inciso I, da Lei 8.080/1990).

À luz desse quadro normativo, uma vez verificadas irregularidades na gestão dos recursos, não há como eximir os secretários de saúde da obrigação de recompor o dano. Ostentam eles a condição de dirigentes do SUS local, a quem, por dever de ofício, cabe zelar pela boa e regular aplicação dos recursos.

Portanto, a possível responsabilidade de secretários de finanças no feito não exime os secretários de saúde da obrigação legal de responder pelos recursos afetos à sua pasta.

Ademais, o instituto da solidariedade passiva é um benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, bem como renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores, assistindo ao devedor que satisfaz a dívida por inteiro o direito de exigir de cada um dos codevedores a sua quota (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil).

Não é, de modo algum, direito subjetivo do devedor, que nunca tem sua posição jurídica prejudicada, tanto no âmbito material quanto no processual, pela inclusão ou não de outros devedores, em regime de solidariedade, no polo passivo da relação. A chamada de devedor solidário responde, pois, a um juízo de conveniência e oportunidade do credor.

Ressalte-se, ainda, que, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte, declarações têm reduzido valor probatório. A teor do disposto no artigo 368 do CPC, as declarações constantes de documento particular presumem-se verdadeiras tão somente em relação ao signatário, não se prestando, portanto, a provar o fato declarado. Assim, não têm o condão de afastar a responsabilidade legal dos secretários de saúde de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do SUS.

Não merece acolhida, também, a arguição de ofensa à ampla defesa na fase interna da TCE. Conforme assente na jurisprudência desta Corte de Contas, *“a garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do due process of law, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento.”* (Acórdão 2.329/2006 – 2ª Câmara). No caso, o principal meio requerido, nos processos de TCE, para o exercício da ampla defesa e do contraditório, qual seja, a citação no âmbito desta Corte de Contas, foi corretamente atendido. Tiveram, pois, os responsáveis a oportunidade de se manifestar nos autos e de apresentar as alegações e os documentos que entenderam necessários à sua defesa.

Demais disso, não se há de olvidar que o TCU, no exercício de sua missão constitucional de Controle Externo, não se vincula às conclusões do Denasus, do FNS ou de qualquer outro órgão/entidade da Administração Pública. Compete a ele, ante os elementos constantes nos autos, firmar o juízo de mérito que entender pertinente.

Destarte, cumpre restituir os autos à Secex/GO, para que proceda à competente análise das alegações de defesa ora ofertadas, bem como dos demais elementos constantes no feito, pronunciando-se, ao final, sobre o mérito desta TCE. Alerta-se que, caso a unidade técnica entenda necessário esclarecer questões específicas do processo, deve fazê-lo por meio de diligências junto ao Ministério da Saúde.

III

Ante o exposto, o Ministério Público manifesta-se no sentido de que sejam os autos restituídos à Secex/GO, para que proceda ao competente exame das alegações de defesa ofertadas no âmbito desta Corte e dos demais elementos constantes no feito, bem como que se pronuncie, ao final, sobre o mérito desta TCE.



Alerte-se que, caso a unidade técnica entenda necessário esclarecer questões específicas do processo, deve fazê-lo por meio de diligências junto ao Ministério da Saúde.

Brasília, em 4 de outubro de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador