

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 010.909/2007-6

Natureza(s): Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Grajaú/MA

Responsáveis: Dulce Amália Souza Fonseca (CPF: 334.234.743-00); Maria Bernadeth Nogueira dos Santos (CPF: 268.265.693-53); Paulo Facundo Neto (CPF: 236.775.703-87)

Recorrente: Maria Bernadeth Nogueira dos Santos (268.265.693-53)

Interessado: Ministério da Saúde

Advogado constituído nos autos: Nicomedes Olimpio Jansen Júnior, OAB/MA 8.224 (peça 6, p. 34).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA ADEQUADA E INTEGRAL APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO DA RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROMOÇÃO DE DILIGÊNCIA. ANÁLISE DOS NOVOS DOCUMENTOS ACOSTADOS AOS AUTOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE RECURSOS. ESTABELECIMENTO DO NECESSÁRIO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS PAGAMENTOS REALIZADOS E A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS PARA O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA E PROGRAMA DE SAÚDE BUCAL. PROVIMENTO RECURSAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 69, inciso I, do Regimento Interno do TCU, transcrevo, na íntegra, o Acórdão recorrido:

“Acórdão nº 6128/2009 - TCU - 2ª Câmara:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS em decorrência de irregularidades detectadas na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS pela Prefeitura Municipal de Grajaú/MA, no montante de R\$ 295.383,97 (duzentos e noventa e cinco mil, trezentos e oitenta e três reais e noventa e sete centavos), durante os exercícios de 2001 a 2003,

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b" e "c", 19, 23, inciso III, e 57, da Lei 8.443/92, em:

julgar as presentes contas irregulares e condenar a Srª Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, ex-Prefeita municipal de Grajaú/MA, ao recolhimento, aos cofres do Fundo

Nacional de Saúde - FNS, dos valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a partir das datas também relacionadas, até o efetivo recolhimento:
(...)

9.2. aplicar à responsável Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas referidas nos itens 9.1 e 9.2, acima, caso não atendidas as notificações, e

9.4. remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno;

9.5. isentar de responsabilidade, pelos eventos apreciados nesses autos, os Srs. Paulo Facundo Neto e Dulce Amália Souza Fonseca, ex-secretários municipais de saúde, e

9.6. dar ciência dessa deliberação à responsável.

2. O Acórdão supramencionado foi retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão nº 293/2010-TCU-2ª Câmara. Vejamos o teor deste *Decisum, verbis*:

“Acórdão nº 293/2010 - TCU - 2ª Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o item 9.1 do Acórdão nº 6128/2009-TCU- 2ª Câmara, prolatado na Sessão de 17/11/2009, Ata nº 41/2009, como a seguir onde se lê na data de ocorrência relativo ao dia 25/09/2002 o valor do histórico de "10.060,00" leia-se "10.000,00", de acordo com os pareceres emitidos nos autos.”

3. Adoto, pois, como parte integrante do presente Relatório, com fulcro no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, a instrução do Recurso de Reconsideração feita no âmbito da Serur, a qual foi lavrada nos termos que se seguem e obteve a aprovação do Diretor e do Secretário da SERUR (Peças 18, 19 e 20).

“Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, ex-prefeita do Município de Grajaú/MA (peça 11, p. 2-9), contra o Acórdão 6128/2009 – TCU – 2ª Câmara (peça 7, p. 70-71), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 293/2010 – TCU – 2ª Câmara (peça 7, p. 79).

2. O primeiro Exame do presente recurso propôs o seu conhecimento, negando-lhe provimento, conforme manifestações da unidade técnica e do Ministério Público junto a esta Corte (peça 11, p. 15-20 e 22, respectivamente).

3. Antes da apreciação do mérito, todavia, os autos foram saneados, mediante diligências realizadas, de ofício, pelo relator a quo, bem como pela unidade instrutiva, consoante se extrai dos seguintes excertos das respectivas peças:

Análise de 9/9/2011 (peça 10, p. 26-27):

(...)

EXAME TÉCNICO

8. As diligências promovidas pelo Relator foram ambas respondidas. O Banco do Brasil trouxe aos autos todos os extratos bancários solicitados das contas do Município de Grajaú/MA referentes ao Programa Saúde da Família (fls. 1-24 e 61-71 Anexo 2 [peça 12, p. 1-24 e 61-71,

respectivamente]), ao Programa Saúde Bucal – Incentivo Adicional (fls. 25-36 e 56-60 – Anexo 2 [peça 12, p. 25-36 e 56-60, respectivamente]) e ao Programa Saúde Bucal (fls. 37-55 – Anexo 2 [peça 12, p. 37-55]), bem ainda cópias frente e verso dos cheques emitidos contra tais contas (fls. 73-184 – Anexo 2 [peça 12, p. 73-181]).

8.1. O atual Prefeito Municipal de Grajaú/MA nenhum documento pode trazer ao processo, tais como, notas fiscais e recibos das despesas liquidadas com os cheques indicados em sua diligência (fl. 31 Anexo 1 [peça 10, p. 20]), haja vista não haver tal documentação na Prefeitura, pois isso estaria com a ex-Prefeita aqui arrolada como responsável (fls. 30 e 33 Anexo 1 [peça 10, p. 19 e 23]).

9. Todos os cheques emitidos foram regularmente pagos pelo banco, conforme se pode ver por meio do confronto dos mesmos com os respectivos extratos bancários. Nota-se que todos os cheques trazem indicados os seus beneficiários, conforme sua emissão nominal. Entretanto, faltam elementos comprobatórios que permitam dizer da compatibilidade das correspondentes despesas com o objeto, os fins e objetivos e as normas aplicáveis aos programas de saúde do SUS financiados com os recursos do FNS aqui examinados.

9.1. Nessa documentação, cabe destacar as emissões e os pagamentos de dois cheques do Programa Saúde da Família em favor da própria Prefeitura (fls. 93 e 128 – anexo 2 [peça 12, p. 91 e 125]), o que pode vir a corroborar com a conclusão da auditoria do SUS de que “Os recursos financeiros no período de janeiro/2001 a junho/2003 não foram totalmente aplicados nas ações do Programa” (fl. 34 [peça 1, p. 35]).

CONCLUSÃO

10. Em resposta às questões formuladas pelo Relator em seu despacho de folhas 34 do Anexo 1 [peça 10, p. 24], tem-se que, embora tenham sido apresentados todos os extratos bancários e as cópias dos cheques solicitados ao Banco do Brasil, por falta de elementos comprobatórios pertinentes e suficientes, particularmente, planos de aplicação, notas fiscais, recibos e relações de servidores contratados, não é possível afirmar se as despesas pagas por meio dos cheques (Anexo 2 [peça 12]) têm correlação com os Programas de Saúde Bucal e de Saúde da Família objetos da presente tomada de contas especial.

10.1. Em razão disso, uma vez que a Prefeitura afirma que nada tem de documentação sobre o assunto aqui tratado, a qual teria ficado “de posse da ex-gestora” (fl. 30 – Anexo 1 [peça 10, p. 19]); bem ainda, que a ex-gestora responsável já foi regularmente notificada (fl. 34 [peça 10, p. 24]), citada (fls. 233-236 [peça 6, p. 23-26]), apresentou razões de justificativas (fls. 243 e 251-258 [peças 6 e 7, p. 33 e 1-8, respectivamente]) e até recurso de reconsideração (fls. 1-8 – Anexo 1 [peça 11, p. 2-9]), tudo sem lograr elidir as irregularidades por ela praticadas, que causaram o dano apurado e resultaram no julgamento de suas correspondentes contas como irregulares (fls. 292-293 [peça 7, p. 70-71]), e com o intuito de atender à determinação do Relator, constante em seu despacho de folhas 34 – Anexo 1 [peça 10, p. 24], deve ser feita nova diligência, desta feita junto à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, com o intuito de sanear as dúvidas quanto à regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Grajaú/MA a conta dos Programas Saúde da Família e Saúde Bucal no período janeiro de 2001 a junho de 2003.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Pelo exposto, em atendimento ao despacho do Ministro-Relator Raimundo Carreiro, constante à folha 34 do Anexo 1 [peça 10, p. 24], de modo a subsidiar a instrução deste processo de tomada de contas especial e permitir análise conclusiva sobre o nexos de causalidade entre as despesas efetuadas e seu regular pagamento com os recursos dos programas a seguir mencionados, propõe-se a realização de diligência junto à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, a fim de que apresente, caso disponíveis, a seguinte documentação relativa aos Programas Saúde da Família, Saúde Bucal e Saúde Bucal –

Incentivo Adicional no Município de Grajaú/MA, referente ao período janeiro de 2001 a junho de 2003, objeto da Auditoria Denasus nº 1435, de fevereiro de 2004:

- a) planos de aplicação;
- b) notas fiscais;
- c) recibos;
- d) relações de servidores contratados; e
- e) outros elementos disponíveis que julgar pertinentes.

Análise de 28/6/2012 (peça 15):

(...)

7. Antes do julgamento do mérito do mencionado recurso, o Relator considerou necessário diligenciar o Banco do Brasil, o qual, em resposta, forneceu extratos bancários e cópias de todos os cheques emitidos contra as contas correntes da Prefeitura Municipal de Grajaú/MA, relativas ao Fundo Municipal de Saúde, programas saúde da família, saúde bucal e saúde bucal – incentivo adicional (peça 12, p. 1-181).

8. Despacho do Relator fez retornar os autos a Secex/SC para análise conclusiva dos novos elementos juntados ao processo pelo Banco do Brasil, de modo a se verificar o nexos entre despesa e pagamento, e se há nos autos todos os documentos bancários referentes aos pagamentos efetuados no âmbito dos programas de saúde mencionados (peça 9, p. 1).

9. Nova instrução foi procedida pela Secretaria de Controle Externo em Santa Catarina – Secex/SC, a qual concluiu pela necessidade de diligenciar o FNS, a fim de obter informações complementares que permitissem atender ao despacho do relator, no que se refere a uma análise conclusiva da regularidade da despesa efetuada com os referidos recursos financeiros do SUS (peça 9, p. 2-6 e 7-10).

10. O FNS, por intermédio do Serviço de Auditoria no Maranhão do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Seaud/Denasus-MA, encaminhou documentos adicionais (papeis de trabalho), referentes às prestações de contas dos recursos geridos pela Prefeitura nos exercícios em exame no âmbito dos programas de atenção básica à saúde da população PSF, PSB e PSB – Incentivo Adicional (peça 9, p. 20-57 e peça 13).

11. Por oportuno, informa-se que foi procedida à conversão dos presentes autos processuais em papel para o meio eletrônico, em 23/4/2012, nos termos da Portaria TCU 207, de 9/8/2011 (peça 14).

EXAME TÉCNICO

12. A presente tomada de contas especial foi instaurada em decorrência de glosas de despesas motivadas por (peça 1, p. 28-30, 35-36 e 41-44):

- Aplicação fora do objeto do programa: transporte de pessoal de Epidemiologia e Controle de Doença - ECD dengue (R\$ 1.500,00), e aquisição de combustível para veículos da prefeitura para atender o Programa de Saúde da Família Indígena (R\$ 6.599,38);
- Pagamento de salário complementar dos profissionais de nível superior do Programa Saúde da Família e Saúde Bucal com recursos destinados ao atendimento médico de média e alta complexidade (R\$ 10.905,70);
- Falta de documentos comprobatórios, vale dizer, outros documentos além de cópias de cheques e extratos bancários (R\$ 295.323,97).

13. Cotejando as cópias dos cheques emitidos disponibilizadas pelo Banco do Brasil com as informações complementares apresentadas agora pelo Ministério da Saúde, qual sejam estes, extratos bancários (peça 9, p. 22-41), cópias de notas de empenho (peça 9, p. 42, 47, 52 e 56), folhas de pagamento (peça 9, p. 43 e 44), comprovantes de pagamento (peça 9, p. 42, 45, 48 e

50), recibos (peça 9, p. 49 e 53), notas fiscais (peça 9, p.51 e 55), termo de adesão ao Programa Saúde Bucal (peça 13, p. 84-85), relatório de profissionais de saúde por equipe do sistema de Informação de Atenção Básica – Siab/SUS e Lista de Profissionais SUS por especialidade com vínculo e autônomos da Coordenação Geral de Sistemas de Informação do Ministério da Saúde (peça 13, p. 129-138 e 139-219), pode-se verificar que:

- As despesas executadas com recursos do SUS dizem respeito ao atendimento básico de saúde da população local;
- Os cheques nominais a pessoas físicas trazem nomes de profissionais de saúde identificados nos sistemas de informação do Ministério da Saúde, sozinhos ou seguidos da expressão “e outros”, p. ex., José Martins Jorge Neto, cheque 000068, conta 6.188-3 PSF, valor R\$ 1.037,00 (peça 1, p. 29; peça 12, p. 3 e 80; e peça 13, p. 85 e 140), Feliciano A. Falcão Júnior e outros, cheques 850004 e 850007, conta 9.956-2 PSB, valores R\$ 2.100,00 e R\$ 2.100,00 (peça 1, p. 29; peça 12, p. 43, 45, 73 e 75-76; e peça 13, p. 132 e 135), Liravilde Martins Santos e outros, cheques 850040 e 850038, conta 6.188-3 PSF, valores R\$ 13.300,00 e R\$ 14.300,00 (peça 1, p. 30; peça 12, p. 14, 16, 79-80 e 83-84; e peça 13, p. 85, 131 e 148), Karla Roberta R. Gomes e outros, cheques 850060 e 850052, conta 6.188-3 PSF, valores R\$ 12.500,00 e R\$ 12.500,00 (peça 1 p. 30; peça 12, p. 19, 21 e 83-86, e peça 13, p. 129, 131 e 142) e Antônio de Jesus Cardoso Reis, cheque 000067, conta 6.188-3 PSF, valor R\$ 776,00 (peça 1, p. 29; peça 12, p. 3 e 93; e peça 13, p. 85).

14. Constata-se pelas informações presentes dos autos, portanto, que não houve desvio de recursos para fins diversos à saúde da população do município de Grajaú/MA, embora tenha havido aplicação em outros programas de saúde que não o PSF, PSB e PSB – Incentivo Adicional, em específico, Epidemiologia e Controle de Doença – ECD dengue e o Programa de Saúde da Família Indígena.

15. Por seu turno, quanto à falta de documentos complementares comprobatórios das despesas executadas com recursos dos referidos programas de saúde, os elementos agora disponibilizados, mesmo sem representar a integralidade documental exigível, permitem comprovar nexos entre os pagamentos realizados mediante cheques nominais e os vínculos dos beneficiários com a área de saúde do município e sua atuação nos programas de saúde PSF (família) e PSB (bucal).

CONCLUSÃO

16. Tendo em conta a dificuldade pelo decurso de dez anos desde a época dos fatos, os novos elementos trazidos ao processo pelo Ministério da Saúde (peça 9, p. 20 e 22-57; e peça 13), em atendimento à diligência que lhe foi dirigida (peça 9, p. 7-10 e 14), complementam a documentação e permitem concluir a instrução processual anterior (peça 10, p. 25-27), em análise conclusiva sobre o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e seu regular pagamento com os recursos dos programas saúde da família, saúde bucal e saúde bucal – incentivo adicional, nos exercícios de 2001 a 2003, e assim atender ao despacho do relator (peça 10, p. 24), naquilo que diz respeito a isso.

17. Em face da análise promovida, cujos resultados encontram-se consignados nos itens 12 a 15, acima, não existindo elementos que caracterizem alcance, locupletamento ou benefício indevido próprio ou de outrem, entende-se descaracterizado o débito imputado à responsável, subsistindo falhas e impropriedades que podem ser consideradas de natureza formal, uma vez que dizem respeito à aplicação de recursos em outros programas de saúde que não o PSF, PSB e PSB – Incentivo Adicional (ECD dengue e saúde indígena), aplicação de outros recursos do SUS (atendimento médico de média e alta complexidade) nesses programas (complementação de salários) e falta de apresentação tempestiva de documentação completa comprobatória das despesas executadas (notas de empenho, folhas de pagamento, recibos e comprovantes de pagamento).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Considerando o acima exposto, propõe-se o encaminhamento dos presentes autos à Secretaria de Recursos – Serur/TCU, para as providências necessárias ao prosseguimento do processo, nos termos e em atendimento ao determinado no despacho do relator constante na página 24 da peça 10. [peça 15, p. 1-3].

4. Feito esse breve retrospecto das ações precedentes adotadas nestes autos, segue-se o Exame de Mérito desta Serur em atenção ao despacho do Relator a quo (peça 24, p. 24).

MÉRITO PROPOSTO PELA SERUR

5. Assiste razão à unidade técnica, pois remanescem nestes autos apenas as impropriedades comentadas pela unidade técnica no subitem 9.1, retro, consistentes nas emissões e nos pagamentos de dois cheques do Programa Saúde da Família em favor da própria Prefeitura (peça 12, p. 91 e 125), bem assim na falta de documentação comprobatória do pagamento de seguros (itens 56 a 58 da planilha de glosa, peça 1, p. 45). Todas as pendências constantes deste relatório foram supridas satisfatoriamente pela documentação colacionada após as diligências efetuadas, conforme se depreende da tabela anexa a este Exame.

6. Esclareça-se que a documentação comprobatória da glosa constante do item 4 do aludido relatório de glosa encontra-se autuada às p. 42-45 da peça 9.

7. Nestes termos, impende modificar o mérito anteriormente firmado por esta unidade, para que se dê provimento integral ao presente recurso de reconsideração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. À vista do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propugnando:
- a) com fulcro nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/92, conhecer do presente recurso de reconsideração interposto pela Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, contra o Acórdão 6128/2009 – TCU – 2ª Câmara, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 293/2010 – TCU – 2ª Câmara, para, no mérito, dar-lhe provimento;
 - b) atribuir ao caput e ao subitem 9.1 do acórdão recorrido a seguinte redação:
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 18 da Lei 8.443/1992, em:
9.1. julgar as presentes contas regulares com ressalva;
 - c) excluir os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido;
 - d) manter inalterados os demais subitens;
 - e) remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis;
 - f) dar ciência da deliberação ao recorrente e aos demais interessados.”

4. O Subprocurador-Geral do MP/TCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, manifestou concordância com as conclusões consignadas pela Unidade Técnica, nos seguintes termos, *verbis*:

“ Em exame recurso de reconsideração interposto pela Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, ex-prefeita do Município de Grajaú/MA, contra o Acórdão nº 6.128/2009 – 2ª Câmara (peça 7, pp. 70/71), por meio do qual, entre outras providências, esta Corte julgou irregulares as presentes contas especiais, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, durante os exercícios de 2001 a 2003, condenou a recorrente ao pagamento das quantias especificadas no subitem 9.1 e aplicou-lhe a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

2. Em manifestação anterior (peça 11, p. 22), considerando que os argumentos apresentados pela recorrente não estavam acompanhados de provas documentais robustas capazes de demonstrar a correta aplicação da totalidade dos recursos federais em tela, em atividades originais do SUS, acolhi a proposta de encaminhamento da Serur, no sentido do conhecimento e não provimento do presente recurso de reconsideração, mantendo-se os termos do Acórdão nº 6.128/2009 – 2ª Câmara.
3. Após diligências determinadas posteriormente pelo Gabinete de Vossa Excelência (peça 10, p. 24), bem como pela Secex/SC, foram encaminhados diversos documentos referentes à aplicação dos recursos do SUS tratados nesta TCE, tais como extratos bancários, cópias de cheques, lista de profissionais do SUS, por especialidade com vínculo e autônomos, da Coordenação Geral de Sistemas de Informação do Ministério da Saúde (peça 13, pp. 129/138 e 139/219), entre outros.
4. Relembro que a condenação da responsável em débito decorreu, principalmente, da falta de documentos comprobatórios da aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, mais especificamente, referentes ao Programa Saúde da Família, Programa Saúde Bucal – Incentivo Adicional e ao Programa Saúde Bucal.
5. Após a análise dos novos elementos trazidos aos autos, tanto a Secex/SC quanto a Serur concluem que existe nexos de causalidade entre as despesas efetuadas e seu regular pagamento com os recursos dos programas saúde da família, saúde bucal e saúde bucal – incentivo adicional, nos exercícios de 2001 a 2003, estando, em consequência, descaracterizado o débito imputado à responsável. As falhas ainda existentes podem ser consideradas de natureza formal, o que justifica o julgamento das contas regulares com ressalvas.
6. Ante o exposto, considerando adequadas as conclusões das unidades técnicas, o MP/TCU acolhe a proposta de encaminhamento da Serur (peça 18, p. 05), no sentido do conhecimento e provimento do presente recurso de reconsideração.”

É o relatório.