



Proc. TC-020.179/2010-3
Tomada de Contas Especial
Prefeitura Municipal de Teixeira/PB

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em desfavor do Sr. José Elenildo Queiroz, ex-prefeito do Município de Teixeira/PB, em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais destinados às ações do Programa Saúde da Família (PSF), durante o período de janeiro a junho de 2004.

Com base no Relatório de Auditoria n.º 2622 do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) (peça 1, p. 18-27), a Secex/PB promoveu a citação do responsável em face de débito decorrente da ausência, para o período de janeiro a junho de 2004, “... *da documentação comprobatória de despesa...*” e da “*da documentação de comprovação (...) da regular existência e funcionamento das equipes de saúde da família...*” (peça 15).

Em sua derradeira instrução técnica, após analisar as alegações de defesa do ex-prefeito (peça 17), a Secex/PB propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do Sr. José Elenildo Queiroz, com base no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei n.º 8.443/92, condenando-o em débito pelo total de recursos repassados ao município, no montante histórico de R\$ 162.000,00, e aplicando-lhe a multa do art. 57 da mesma lei (peça 20, p. 5-6).

Dissinto, com as devidas vênias, da proposta da Unidade Técnica.

Com relação à comprovação das despesas, constam dos autos os extratos bancários de duas contas correntes da prefeitura de Teixeira/PB, ambas da agência n.º 1.156-8 do Banco do Brasil, quais sejam: a conta n.º 58.046-5, na qual foram creditados os recursos do PSF (peça 1, p. 28-33), e a conta n.º 7.959-6, da qual eram retirados os valores para quitação da folha de pagamento da prefeitura (peça 3, p. 31; peça 4, p. 5, 10 e 15; e peça 5, p. 1 e 11). Pelo cotejamento dos extratos das duas contas correntes, verifica-se que os recursos do PSF, juntamente com outros valores, eram sistematicamente transferidos para a conta n.º 7.959-6 e, posteriormente, utilizados para quitação da folha de pagamento do município.

Por exemplo, em 5/1/2004, foi creditada na conta n.º 58.046-5 a parcela de R\$ 27.000,00 relativa ao PSF (peça 1, p. 28). Em 12/1/2004, foi transferido o montante de R\$ 37.520,00 – incluindo a parcela de R\$ 27.000,00 – daquela conta para a conta n.º 7.959-6, conforme se verifica pela parte final do número de “DOC” constante do extrato bancário e pela coincidência entre os valores e datas do débito e crédito nas contas n.º 58.046-5 e n.º 7.959-6, respectivamente (peças 1, p. 28, e 3, p. 31). No dia seguinte, 13/1/2004, o total de R\$ 45.268,29 – nele incluídos os R\$ 37.520,00 provenientes da conta n.º 58.046-5 – foi debitado da conta n.º 7.959-6 e utilizado para quitação da folha de pagamento da prefeitura (peça 3, p. 31).

Igual sistemática foi empregada para a movimentação das demais parcelas de recursos do PSF, os quais foram transferidos da conta n.º 58.046-5 para a conta n.º 7.959-6 e, finalmente, utilizados para pagamento da folha de pessoal. Importante observar que, em 19/3/2004, a transferências entre as contas se deu por meio do aviso de crédito n.º 9351 (peça 1, p. 30, e 4, p. 10).

Portanto, infere-se que os valores referentes ao PSF foram utilizados para quitação da folha de pagamento do município, que, de acordo com a relação de empenhos fornecida pela prefeitura, incluía os “*VENCIMENTOS DO PESSOAL DO PSF*” (peça 5, p. 16). Para a confirmação dos indícios de que os recursos do PSF foram devidamente utilizados no pagamento das equipes de saúde da família, seria necessária a realização de diligência ao Banco do Brasil com vistas a obter a relação dos beneficiários da folha de pagamento. Todavia, deixo de propor tal medida por entender que o conjunto de elementos indiciários já se mostra suficiente para desaconselhar novas ações deste Tribunal tendentes a aprofundar o exame de fatos ocorridos há muito tempo.



Ainda com relação à comprovação das despesas, ao que parece, o responsável teve reais dificuldades para obter os documentos necessários a sua defesa – sofrendo com óbices comumente relatados, mas raramente demonstrados pelos ex-prefeitos em suas alegações perante esta Corte de Contas. Assim que recebeu a notificação do Fundo Nacional de Saúde em 24/1/2006 (peça 1, p. 11), o responsável, além de afirmar em sua defesa que os documentos do PSF estariam arquivados na prefeitura (peça 1, p. 13-16), solicitou à então prefeita e ao secretário de saúde do município os documentos que, no seu entender, comprovariam a regularidade das despesas do PSF (peça 2, p. 15 e 17). Outrossim, a exemplo do que foi requerido à prefeita, o Sr. José Elenildo Queiroz solicitou ao gerente do Banco do Brasil as *“cópias do Sistema Integrado de Folha de Pagamento com as Transferências Individualizadas da conta 58046-5 para as contas dos funcionários, envio da folha integrada pelo setor de recursos humanos/SMS e extratos bancários da conta 58046-5, relativos ao exercício 2004...”* (peça 2, p. 18). Todavia, somente o gerente respondeu à solicitação do ex-prefeito, esclarecendo que *“...quaisquer informações de contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE TEIXEIRA apenas serão entregues aos atuais representantes constitucionais do Município”* (peça 3, p. 1).

Só após a formalização de requerimento pela Sra. Mércia Batista Oliveira, vereadora do Município de Teixeira/PB, parte das informações solicitadas pelo responsável foi fornecida pelo gabinete da então prefeita municipal, Sra. Rita Nunes Pereira (peça 3, p. 30). Isso porque, conforme documentado nos autos, a vereadora fez a solicitação *“...com base na concessão do mandado de segurança pelo poder judiciário”*, que, em outra ocasião, fizera-se necessário para obrigar a mesma prefeita municipal a colocar à disposição da vereadora *“...informações pertinentes a gastos efetuados pela Administração Pública, detalhadamente, no que diz respeito às licitações”* (peça 3, p. 24 e 28). Portanto, ao contrário das defesas frequentemente apresentadas a esta Corte de Contas, no presente caso, não seriam meras conjecturas as alegadas dificuldades enfrentadas pelo ex-prefeito para obter os documentos necessários a sua defesa, sobretudo perante a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde.

No tocante ao funcionamento das equipes de saúde, entendo não haver elementos suficientes para calcular e imputar débito ao responsável, muito menos pela totalidade dos recursos repassados ao município.

Segundo o relatório de auditoria do Denasus, *“o Ministério da Saúde transferiu para o município recursos no valor de R\$ 162.000,00 (...) destinados a 5 (cinco) Equipes de Saúde da Família/ESF”* (peça 1, p. 21). Ainda de acordo com o referido relatório, *“analisadas as Folhas de Frequência dos profissionais das ESF e Fichas de Atendimento Ambulatorial disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde”*, constatou-se, com relação ao funcionamento das equipes de saúde, a *“ausência de comprovação de frequência e atendimento dos profissionais das Unidades de Saúde da Família referente aos meses de março, abril e junho/2004 do PSF II, abril, maio e junho/2004 do PSF III e junho/2004 do PSF V”* (peça 1, p. 23). Por fim, a equipe de auditoria concluiu que *“a denúncia de falta de médico em duas unidades de saúde da família procede”* (peça 1, p. 24).

Com base no relatório de auditoria, é possível depreender que pelo menos duas equipes prestaram o serviço de saúde durante todo o período de janeiro a junho de 2004. Em janeiro e fevereiro, todas as equipes funcionaram adequadamente. Em março e maio, foram quatro. Em abril, três. Até mesmo em junho, em que a comprovação de frequência e atendimento foi mais deficiente, duas equipes desempenharam seus trabalhos de forma satisfatória. Portanto, ainda que fosse possível condenar o responsável com base nas deficiências encontradas pela auditoria do Denasus, não seria em nada razoável lhe imputar débito correspondente à totalidade dos valores recebidos pelo município.

Considerando que os recursos do PSF foram repassados mensalmente, seria mais coerente condená-lo pelos meses em que a comunidade foi prejudicada com a falta do serviço, tomando por base, para tanto, o número de equipes de saúde que deixaram de funcionar adequadamente. Todavia, ante a superficialidade do relatório elaborado pelo Denasus, não há dados suficientes para avaliar o grau de descontinuidade do serviço prestado por cada uma das cinco equipes do PSF.



Por fim, convém esclarecer que a falta de médico identificada pelo Denasus não justificaria, por si só, a condenação em débito do responsável, ainda que parcial. De acordo com a Portaria n.º 648, de 28 de março de 2006, do Ministério da Saúde, na falta de qualquer um dos profissionais da equipe, haverá a suspensão do repasse dos recursos do PSF quando o período de ausência for superior a noventa dias, senão vejamos:

Art. 1º Aprovar a Política Nacional de Atenção Básica, com vistas à revisão da regulamentação de implantação e operacionalização vigentes, nos termos constantes do Anexo a esta Portaria.

(...)

POLITICA NACIONAL DE ATENÇÃO BÁSICA

(...)

CAPÍTULO III

(...)

5 - DA SUSPENSÃO DO REPASSE DE RECURSOS DO PAB

(...)

5.1. Da suspensão do repasse de recursos do PAB variável

O Ministério da Saúde suspenderá o repasse de recursos dos incentivos a equipes de Saúde da Família ou de Saúde Bucal ao município e/ou ao Distrito Federal, nos casos em que forem constatadas, por meio do monitoramento e/ou da supervisão direta do Ministério da Saúde ou da Secretaria Estadual de saúde ou por auditoria do DENASUS, alguma das seguintes situações:

I - inexistência de unidade de saúde cadastrada para o trabalho das equipes e/ou;

II - ausência de qualquer um dos profissionais da equipe por período superior a 90 (noventa) dias, com exceção dos períodos em que a contratação de profissionais esteja impedida por legislação específica e/ou;

III - o descumprimento da carga horária para os profissionais das Equipes de Saúde da Família ou de Saúde Bucal estabelecida nesta Política.

No caso vertente, mesmo que a falta de médico tivesse ocorrido no momento mais crítico de funcionamento do PSF no município – entre abril e junho de 2004 na unidade de saúde da família III –, o período de ausência do profissional não teria superado o limite de noventa dias fixado pela Portaria do Ministério da Saúde, a qual, embora não estivesse em vigência à época, acabou por refletir e reconhecer as dificuldades dos pequenos municípios em manter de forma integral e permanente a composição das equipes de saúde idealizada pelo governo federal. De todo modo, conforme já afirmado, qualquer análise sobre a existência de débito por decorrência da ineficácia das unidades de saúde da família restou bastante prejudicada pela impossibilidade de se aferir o grau de descontinuidade do serviço prestado por cada equipe.

Nos termos do art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU, a apuração do débito será feita “*mediante verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido*”, ou “*por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido*”. Portanto, cabe afastar o débito inicialmente atribuído ao ex-prefeito, visto que os elementos disponíveis nos autos não se mostraram suficientemente consistentes para a quantificação do suposto prejuízo ao erário, ainda que por metodologia conservadora ou por estimativa realizada nos limites do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU. Não obstante, em face das ocorrências apontadas pela auditoria do Denasus, cabe propor a irregularidade com ressalva das presentes contas.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe que as contas do Sr. José Elenildo Queiroz sejam julgadas regulares com ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei n.º 8.443/92.

Brasília, em 13 de maio de 2013.

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador