

VOTO

Com vistas a apurar denúncia encaminhada à sua ouvidoria, o Denasus realizou auditoria no município de Timon/MA, com o objetivo de verificar a regularidade das aquisições de medicamentos realizadas em 2003 e no primeiro semestre de 2004, bem como o funcionamento das equipes do Programa Saúde da Família (PSF).

2. De acordo com o que foi constatado **in loco** pela equipe de auditoria, o Denasus concluiu pela improcedência da denúncia no que se refere ao PSF. Entretanto, por não ter localizado comprovantes de compra de medicamentos, bem como registros confiáveis no controle de estoques, considerou indevidas as despesas realizadas no âmbito do Programa Farmácia Básica (PFB), glosando o valor de R\$ 134.373,96, composto de 12 parcelas mensais de R\$ 11.197,83.

3. No âmbito deste Tribunal, foi observado que a prefeitura reuniu, em uma mesma conta bancária, todos os recursos destinados à atenção básica, no âmbito do SUS, os quais incluíam as parcelas fixas destinadas à atenção básica (PAB fixo) e parcelas variáveis correspondentes a programas específicos como o destinado ao pagamento dos agentes comunitários de saúde (PACS), à Saúde Bucal, e às Ações Básicas de Vigilância Sanitária, além do PSF e do PFB.

4. Aparentemente, os recursos de um programa foram utilizados para cobrir despesas de outro, o que configuraria desvio de objeto e não de finalidade, fato que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, não implica, em geral, imputação de débito. As entradas e saídas de recursos em relação a três dos programas estão consignadas nas tabelas abaixo, de acordo com os dados coligidos pela Secex/MA:

a) Programa Farmácia Básica:

	Exercício de 2003 (em R\$)	Janeiro a Junho/2004 (em R\$)
Recursos transferidos	122.325,13	78.384,81
Despesas apuradas	(66.335,98)	(0,00)
Resultado	55.989,15	78.384,81

* Sobra de recursos apurada no período no Programa Farmácia Básica: R\$ 134.373,96

b) Programa Saúde da Família – PSF:

	Exercício de 2003 (em R\$)	Janeiro a Junho/2004 (em R\$)
Recursos transferidos	2.062.800,00	1.738.800,00
Despesas apuradas	(1.908.227,40)	(1.533.962,00)
Resultado	154.572,26	204.838,00

* Sobra de recursos apurada no período no PSF: R\$ 359.410,26

c) Programa Agentes Comunitários de Saúde – PACS:

	Exercício de 2003 (em R\$)	Janeiro a Junho/2004 (em R\$)
Recursos transferidos	638.000,00	464.440,00
Despesas apuradas	(756.498,22)	(546.813,85)
Resultado	(118.498,22)	(82.373,85)

* Déficit total apurado no período no PACS: R\$ 200.872,07

5. Nesse contexto, eventual citação dos responsáveis deveria se dar apenas em relação aos recursos cuja aplicação não restou demonstrada, não incluído nesse valor as verbas transferidas para outro programa, desde que empregados na mesma função (ações básicas de saúde). Também deveriam ser excluídos do débito os valores remanescentes na conta-corrente e não utilizados (saldo da conta).

6. A ausência de elementos suficientes nos autos para quantificar esses valores motivou a realização de inspeção no município, pela equipe de auditores da Secex/MA, em agosto de 2012.

7. Como a apuração se referia a fatos acontecidos quase dez anos antes, a unidade técnica teve acesso apenas a parte dos cheques emitidos a partir de junho de 2003, bem como não pode obter os comprovantes de despesa relativos ao exercício de 2004, não localizados pela câmara municipal.

8. De posse dos documentos disponíveis, a unidade técnica verificou, em relação aos valores movimentados no exercício de 2003, em síntese, que:

a) as folhas de pagamento mensais dos agentes comunitários são sistematicamente superiores aos valores transferidos pelo SUS para a cobertura do respectivo programa, ocorrendo o inverso em relação às salários das equipes do saúde da família;

b) as despesas com o pessoal vinculado ao PSF, relativas aos meses de dezembro/2002 e de janeiro a março/2003, são substancialmente inferiores ao valor médio verificado nos demais meses, o que pode indicar que o dinheiro para sua liquidação foi oriundo de outra conta bancária;

c) os recursos destinados à atenção básica foram utilizados para a remuneração de outros profissionais da área de saúde, além daqueles vinculados ao PSF e ao PACS;

d) não foram verificadas irregularidades no pagamento das folhas salariais;

e) além das despesas de pessoal, *“os recursos foram destinados ao pagamento de prestadores de serviços ambulatoriais, laboratoriais, fisioterápicos, odontológicos, para a aquisição de materiais de consumo destinados às unidades de saúde, para a manutenção de equipamentos e veículos, para a realização de obras e reformas em unidades de saúde, bem como para a concessão de auxílios a pessoas carentes para tratamentos fora do domicílio. O cotejamento dos documentos comprobatórios de despesa com as cópias dos cheques enviadas pelo Banco do Brasil (...) evidenciou que todos os cheques foram emitidos nominalmente aos credores declarados (...)”*;

f) *“quanto à aplicação dos recursos do Programa Farmácia Básica, objeto precípua desta TCE, foram realizadas, em 2003, aquisições de medicamentos correspondentes a R\$ 76.975,85 e pagos R\$ 59.842,61 referente a outras aquisições, inscritas em restos a pagar. Portanto, os recursos financeiros aplicados nesse objeto totalizaram R\$ 136.818,46, valor superior ao creditado na conta-corrente para a execução do programa. Dessa forma, não vemos como fundamentar o débito apurado nesta TCE (...)”* (grifei)

g) houve movimentação dos recursos destinados à atenção básica em saúde, entre a conta bancária específica e outras, de titularidade da prefeitura, com os valores sacados superando os depositados em R\$ 162.873,24.

9. Quanto ao primeiro semestre de 2004, como não teve acesso aos comprovantes de despesa, a Secex/MA concluiu que:

a) os valores depositados à conta do PFB deveriam ser considerados como débito;

b) apesar da diferença *“entre os recursos recebidos para execução do PSF e as despesas efetivamente realizadas a esse título, a qual alcança a quantia de R\$ 204.838,00, não há indícios consistentes que permitam concluir pela ocorrência de malversação de tais recursos, podendo tal diferença ser atribuível a várias possíveis ocorrências como atraso no processamento da folha de pagamento ou aplicação parcial em outras rubricas. Além do mais, auditoria do Denasus evidenciou que, no período da fiscalização (outubro/2004), existiam 46 equipes completas de saúde da família no Município, número compatível com os valores então recebidos, o que é mais um indício a afastar a presunção de débito relacionado à execução desse Programa”*

10. Apesar do detalhado e muito bem elaborado trabalho feito pela equipe de auditoria da Secex/MA, não concordo com suas conclusões pelos motivos que passo a expor.

11. Em resumo, o débito apurado tem duas origens: (i) o saldo das transferências de recursos entre a conta bancária destinada às ações de atenção básica em saúde e outras contas de titularidade da prefeitura; e (ii) valores recebidos em 2004 no âmbito do Programa Farmácia Básica para os quais não foram apresentados os comprovantes de despesa.

12. Primeiro, observo que, para a correta apuração de ambos os valores, seria necessário examinar a prestação de contas do exercício de 2004, que, consoante informado pela unidade técnica, foi submetida pelo gestor ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA), apreciada e devolvida à Câmara Municipal de Timon. O poder legislativo local, todavia, não pôde fornecê-la à equipe de auditoria, por não a ter encontrado. Os documentos referentes à prestação de 2003, de modo

diverso, foram localizados e disponibilizados aos auditores. A falta de organização pode ser justificada, em parte, pelo longo transcurso de tempo entre os fatos e a inspeção.

13. Contudo, como a guarda desse material era responsabilidade da câmara municipal, não devem os gestores ser punidos por fato alheio à sua vontade. Para o período em que se logrou acesso aos comprovantes não se constatou nenhuma irregularidade. É o que aconteceu em relação às despesas do PFB para o exercício de 2003, no qual a Secex/MA identificou aquisições de medicamentos em valores superiores aos creditados pelo Programa Farmácia Básica.

14. O outro débito diz respeito ao saldo das transferências de recursos verificada entre a conta específica e outras, de titularidade da prefeitura, no exercício de 2003, em que os valores sacados superaram os depositados em R\$ 162.873,24.

15. Essa movimentação indica que a prefeitura executou parte das despesas referentes à saúde em outras contas, distintas da específica, hipótese que é reforçada por vários indícios presentes nos autos. Por exemplo, a equipe de inspeção encontrou os seguintes pagamentos de pessoal vinculados ao Programa Saúde da Família:

Cheque	Valor Líqdo.	Valor Bruto	Folha	Localização
850720	9.970,27	9.970,27	dez/2002 (1ª parte)	peça 152, p. 1
97	9.893,60	9.893,60	fev/2003 (1ª parte)	peça 152, pp. 2-3
121	93.239,10	99.440,00	março/2003	peça 152, pp. 4-10
206	186.271,83	198.772,50	abril/2003	peça 152, pp. 1-18
238	206.061,50	220.666,43	maio/2003	peça 87, pp. 45-57
286	214.260,65	228.075,00	junho/2003	peça 94, pp. 17-19
317	219.254,12	233.548,30	julho/2003	Peça 97, pp. 27-37
367	219.554,43	233.548,50	agosto/2003	Peça 110, pp. 1-8
416	219.016,48	233.567,50	setembro/2003	peça 118, pp. 102-103
457	216.129,08	229.892,50	outubro/2003	peça 130, pp. 29-38
495	222.618,61	238.288,50	nov/2003	peça 140, pp. 37-47
	1.816.269,67	1.935.663,10		

16. Como se trata de despesa de caráter continuado, podemos estimar os gastos com o pessoal vinculado ao PSF em cerca de R\$ 200.000,00 mensais. O pagamento referente ao mês de janeiro de 2003, bem como grande parte dos valores de dezembro de 2002 e fevereiro e março de 2003, não tiveram como origem a conta específica, sendo razoável supor-se que vieram de outras contas da prefeitura. Apenas o mês de janeiro de 2003 importaria em gastos de R\$ 200.000,00, valor superior ao que foi identificado pela unidade técnica como débito.

17. Podemos concluir, assim, que não há indícios do desvio dos recursos, mas tão somente de sua execução em outras contas-correntes, em vez da específica.

18. Quanto ao mérito das presentes contas, ressalto que, apesar de não haver evidências da malversação dos recursos recebidos, a ausência dos comprovantes e demais documentos relativos à prestação de contas de 2004 impossibilita que esta Corte se pronuncie definitivamente sobre a matéria. Julgo, assim, que as presentes contas devam ser consideradas ilíquidáveis em relação a Haroldo Medeiros, ex-Diretor Financeiro, uma vez que não lhe foram imputadas outras irregularidades.

19. Por seu turno, o ex-Secretário Municipal de Saúde de Timon, Francisco da Costa Gomes Filho, deve ter suas contas julgadas irregulares, condenando-o a pagamento da multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, por ter, injustificadamente, movimentado os recursos da saúde em contas bancárias distintas da específica e pela ausência de controle de entrada e saída de medicamentos na Farmácia Central do Município. Proponho que a sanção para o ex-gestor seja fixada em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), considerando que os atos cometidos, além de contrariarem os normativos então vigentes, infringem o princípio da transparência, além de obstaculizarem as ações de controle.

Assim, divergindo, pelos motivos expostos, da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e pelo Ministério Público, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de outubro de 2013.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator