

TC 020.179/2010-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Teixeira/PB

Responsável: José Elenildo Queiroz
(CPF 160.110.904-00)

Procurador / Advogado: José Lacerda Brasileiro
(OAB/PB 3.911) e Avani Medeiros da Silva
(OAB/PB 5.918)

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: Mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial em desfavor do Sr. José Elenildo Queiroz (CPF 160.110.904-00), ex-Prefeito (gestão 2001-2004) do Município de Teixeira, localizado no estado da Paraíba, em razão de irregularidades verificadas na gestão de recursos federais transferidos no âmbito do Programa Saúde da Família (PSF), descritas no Relatório de Auditoria 2622/2006, do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus).

HISTÓRICO

2. No período de 14 a 18/11/2005, foi efetuada fiscalização pelo Denasus no município de Teixeira-PB, visando apurar denúncia de falta de médico em equipes de PSF, durante cinco meses.

3. Conforme o relatório, no período de janeiro a junho de 2004, o Ministério da Saúde transferiu ao Município R\$ 162.000,00 para o custeio de cinco Equipes de Saúde da Família (ESF). Contudo, as despesas com o pagamento dos salários dos profissionais não foram devidamente comprovadas e não ficou evidenciada a existência e efetivo funcionamento de algumas dessas equipes em determinados meses.

4. Diante das irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria 2622/2006, e em razão do não acatamento da defesa apresentada pelo Sr. José Elenildo Queiroz, o Denasus instaurou a devida tomada de contas especial (peça 5, p. 50 e peça 6, p. 1), imputando ao ex-gestor o débito de R\$ 280.667,40 (peça 6, p. 2-4), equivalente ao valor original de R\$ 162.000,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais de mora no período de 13/1/2004 a 10/12/2007.

5. A TCE foi encaminhada a esta Corte de Contas, via Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), sendo autuada em 27/7/2010.

6. O responsável foi citado por meio do Ofício 1200/2012-TCU/SECEX-PB (peça 15, p. 1-3), de 19/9/2012, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS) o valor de R\$ 251.471,34, equivalente ao valor original do débito, atualizado até 19/9/2012.

7. Em resposta ao expediente citatório, o Sr. José Elenildo Queiroz apresentou justificativas para as irregularidades supracitadas, por intermédio da documentação presente à peça 17, p. 1-7, afirmando, em síntese, que os documentos que comprovavam a regularidade do funcionamento das equipes de saúde da família foram extraviados pela gestão sucessora (2005-2008).

8. Esta Unidade Técnica, na instrução à peça 20, p. 1-6, analisou as alegações de defesa apresentadas e propôs a sua rejeição, mantendo o valor de glosa inicialmente imputado pelo Denasus, correspondente ao montante total repassado ao município no período de janeiro a junho de 2004.

Propôs, ainda, que as contas do ex-prefeito fossem julgadas irregulares e que lhe fosse aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Em seu pronunciamento à peça 23, p. 1-3, o Ministério Público junto ao TCU divergiu desse posicionamento e considerou, como indícios de que os recursos do PSF foram utilizados para o pagamento das equipes de profissionais, as transferências sistemáticas da conta corrente 58046-5, onde eram inicialmente creditados, para a conta 7959-6, de onde eram feitos os pagamentos da folha de pessoal, e a relação de empenhos da Prefeitura mencionando “vencimentos do pessoal do PSF”.

10. O representante do MP/TCU destacou, ainda, que o responsável não se limitou a alegar, mas demonstrou real dificuldade para conseguir os documentos comprobatórios das despesas, tendo em vista que a fiscalização do Denasus, que resultou no Relatório 2622/2006, ocorreu em 2005, ou seja, após o término do mandato do ex-prefeito, em 2004 (peças 1, p. 11, e 6, p. 8).

11. No tocante ao funcionamento das equipes de saúde, o MP/TCU entendeu não haver elementos suficientes para calcular e imputar débito ao responsável, afirmando que, 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.

12. Desse modo, o *Parquet* afastou o débito inicialmente atribuído ao ex-prefeito, alegando que os elementos disponíveis nos autos não se mostraram suficientemente consistentes para a quantificação do suposto prejuízo ao erário, e propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas.

13. Em despacho à peça 24, p. 1-4, o Exmo. Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, considerou insuficientes os elementos disponíveis nos autos para seu completo desfecho, e determinou a realização de diligências ao Ministério da Saúde, à Prefeitura Municipal de Teixeira/PB e ao Banco do Brasil.

14. Em 11/6/2013, foi encaminhado o Ofício 0670/2013-TCU/SECEX-PB (peça 26, p. 1-3), mediante o qual esta Unidade Técnica diligenciou o Ministério da Saúde, para que enviasse o relatório de gestão elaborado pelo município de Teixeira/PB, as informações cadastradas no Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB, os nomes e qualificações dos profissionais que atuavam nas cinco equipes de saúde da família, à época, e eventual prestação de contas encaminhada pelo município relativa aos recursos em questão.

15. Também foi realizada diligência à Prefeitura Municipal de Teixeira/PB, mediante encaminhamento do Ofício 0671/2013-TCU/SECEX-PB (peça 27, p. 1-3), de 11/6/2013, solicitando o relatório de gestão elaborado pelo município de Teixeira/PB, os nomes e qualificações dos profissionais que atuavam nas cinco equipes de saúde da família, as folhas de frequência dos profissionais dessas equipes e as fichas de atendimento ambulatorial, referentes aos gastos realizados com esses recursos.

16. Além disso, foi encaminhado o Ofício 0672/2013-TCU/SECEX-PB, de 11/6/2013 (peça 28, p. 1-2), com diligência para o Banco do Brasil, para que enviasse a relação de beneficiários das folhas de pagamento debitadas da Conta-Corrente 7.959-6, da Agência 1156-8, cujo titular era a Prefeitura Municipal da Teixeira/PB, referentes aos meses de janeiro a julho de 2004, indicando as datas e os valores dos respectivos créditos a esses beneficiários.

17. A diligência à Prefeitura Municipal de Teixeira/PB foi atendida mediante a remessa do Ofício 0103/GAPRE, de 12/7/2013 (peça 31, p.1), que encaminhou a documentação às peças 32, 33, 34 e 35.

18. Transcorrido o prazo para atendimento da diligência objeto dos Ofícios 0670 e 0672/2013-TCU/SECEX-PB, às peças 26 e 28, respectivamente, sem que o Ministério da Saúde e a Agência do Banco do Brasil em Teixeira/PB tenham se manifestado, os mencionados expedientes foram

reiterados, por meio dos Ofícios 947 (peça 39) e 948/2013-TCU/SECEX-PB (peça 40), de 12/8/2013.

19. A diligência objeto do Ofício 948/2013-TCU/SECEX-PB (peça 40, p. 1-3), de 12/8/2013, endereçado ao Banco do Brasil, foi atendida mediante a remessa da documentação à peça 43, p. 1-37, onde constam os relatórios de liberação das folhas de pagamento debitadas na conta 7959-6, no período de janeiro a julho de 2004, e nesses relatórios constam os beneficiários dos créditos enviados pela Prefeitura Municipal de Teixeira/PB.

20. Transcorrido o prazo para atendimento da diligência objeto do Ofício 947/2013-TCU/SECEX-PB, à peça 39, sem que o Ministério da Saúde tenha se manifestado, o mencionado expediente foi reiterado, por meio do Ofício 1221/2013-TCU/SECEX-PB (peça 45), de 13/9/2013. Novamente, a diligência não foi atendida, autorizando-se, desde já, a aplicação da multa a que alude o art. 58, inciso IV, da Lei n.º 8.443/92.

EXAME TÉCNICO

22. A glosa dos recursos transferidos ao município de Teixeira/PB para o custeio de cinco Equipes de Saúde da Família (ESF) ocorreu em razão da “ausência da documentação de comprovação, no período de janeiro a junho de 2004, da regular existência e funcionamento das equipes de saúde da família, mediante, por exemplo, a comprovação de frequência dos profissionais e de atendimento deles nas Unidades de Saúde da Família, especialmente nos meses de março, abril e junho do PSF II; abril, maio e junho do PSF III; e junho do PSF V”.

23. Em resposta à diligência objeto do Ofício 0671/2013-TCU/SECEX-PB (peça 27, p. 1-3), de 11/6/2013, a Prefeitura Municipal de Teixeira apresentou a seguinte documentação:

23.1. Em relação ao PSF II, foi apresentada a frequência mensal dos profissionais que atuavam nessa equipe, referente ao mês de abril/2004 (peça 31, p. 17). No caso dos meses de março e junho, foram encaminhadas cópias de algumas fichas de atendimento ambulatorial, comprovando o desenvolvimento de atividades desenvolvidas por esta equipe (peça 31, p. 9-13, p. 24-30).

23.2. Em relação ao PSF III, foi encaminhando cópia do livro de ponto (peça 32, p. 1-26) referente à frequência dos profissionais que desenvolveram suas atividades nesta equipe, nos meses de abril, maio e junho de 2004, comprovando a assiduidade dos profissionais desta equipe. Além disso, foram enviadas algumas fichas de atendimento ambulatorial, que comprovam o desenvolvimento das atividades desta equipe, no período em questão (peça 32, p. 27-31 e peça 33, p. 1-13).

23.3. No tocante ao PSF V, a Prefeitura Municipal de Teixeira encaminhou cópia da frequência mensal referente ao mês de junho à peça 31, p. 18.

24. Além desses documentos, para comprovar os gastos efetuados com os recursos destinados às Equipes de Saúde da Família (ESF), a Prefeitura Municipal de Teixeira encaminhou ainda:

24.1) folhas analíticas de pessoal geradas pelo Sistema Integrado de Folha de Pagamento (peça 33, p. 30-35);

24.2) extratos bancários da conta corrente 58.046-5 (peça 33, p. 36 e peça 34, p. 1-7), comprovando os créditos dos recursos federais destinados as equipes de saúde da família, no período em questão, transferidos para conta 7959-6, de onde foram feitos os pagamentos da folha de pessoal;

24.3) Ofício GAPRE 0102/2013, de 10/6/2013, solicitando do Banco do Brasil, extratos da conta 7959-6, de onde foram feitos os pagamentos da folha de pessoal (peça 34, p. 8);

24.4) empenhos da Secretaria de Saúde, referente ao exercício de 2004, comprovando que a despesa empenhada foi efetivamente paga (peça 34, p. 9-23, peça 35, p. 1-11).

25. Por fim, a Prefeitura ressaltou a dificuldade de obter a documentação nos arquivos da Secretaria Municipal de Saúde, dado o transcurso do tempo, como também pelo fato de ter ocorrido extravio de documentos da gestão municipal da saúde, referente ao ano de 2004, promovida pela

gestão seguinte (2005-2008), conforme comprova o Mandado de Busca e Apreensão (peça 35, p. 21-22), decorrente de denúncia formulada pelos Vereadores Edmilson Alves dos Reis, Mércia Batista Oliveira e Francisca Bezerra Dantas de Souza (peça 35, p. 16-18).

26. O Banco do Brasil, em atendimento à diligência objeto do Ofício 0672/2013-TCU/SECEX-PB, de 11/6/2013 (peça 28, p. 1-2), reiterado pelo Ofício 948/2013-TCU/SECEX-PB (peça 40, p. 1-3), de 12/8/2013, encaminhou a relação de beneficiários das folhas de pagamento debitadas da conta-corrente 7.959-6, da agência 1156-8, cujo titular era a Prefeitura Municipal da Teixeira/PB, referentes aos meses de janeiro a julho de 2004.

27. Procede-se, agora, à análise dos documentos e informações enviados pela Prefeitura Municipal de Teixeira/PB e pelo Banco do Brasil, em atendimento às diligências efetuadas, a fim de comprovar as despesas com o pagamento dos salários dos profissionais e verificar a procedência da denúncia de falta de médico em equipes do PSF no município de Teixeira/PB, bem como do não funcionamento de algumas dessas equipes em determinados meses. Ressalte-se que a análise se deterá ao período de janeiro a junho de 2004, período a que se refere o Relatório de Auditoria 2622/2006 do Denasus.

28. Foram analisados os extratos bancários da conta corrente 58046-5 (peça 33, p. 36 e peça 34, p. 1-7), onde eram inicialmente creditados os recursos transferidos pelo Ministério da Saúde para o custeio do PSF no município de Teixeira e os extratos bancários da conta corrente 7959-6 (peça 3, p. 31; peça 4, p. 5, 10 e 15; e peça 5, p. 1 e 11), ambas da agência 1156-8 do Banco do Brasil em Teixeira/PB. Na tabela abaixo, estão discriminados os lançamentos a crédito da conta 58046-5, com as respectivas datas, bem como os lançamentos a débito dessa conta, por ocasião da transferência de valores para a conta-corrente 7959-6, de onde eram retirados os valores para quitação da folha de pagamento da prefeitura.

Lançamentos a crédito da conta-corrente 58046-5			
Valor	Data do crédito	Origem dos recursos	Destino dos recursos
R\$ 27.000,00	13/1/2004	Ministério da Saúde	CC 58046-5
R\$ 27.000,00	13/2/2004	Ministério da Saúde	CC 58046-5
R\$ 27.000,00	12/3/2004	Ministério da Saúde	CC 58046-5
R\$ 27.000,00	13/4/2004	Ministério da Saúde	CC 58046-5
R\$ 27.000,00	12/5/2004	Ministério da Saúde	CC 58046-5
R\$ 27.000,00	14/6/2004	Ministério da Saúde	CC 58046-5
R\$ 162.000,00			
Lançamentos a débito da conta-corrente 58046-5 e a crédito da conta-corrente 7959-6			
Valor	Data do débito	Origem dos recursos	Destino dos recursos
R\$ 37.520,00	12/1/2004	CC 58046-5	CC 7959-6
R\$ 1.193,17	19/1/2004	CC 58046-5	CC 7959-6
R\$ 43.665,59	21/1/2004	CC 58046-5	CC 7959-6
R\$ 44.202,15	20/2/2004	CC 58046-5	CC 7959-6
R\$ 38.320,00	19/4/2004	CC 58046-5	CC 7959-6
R\$ 53.900,00	17/6/2004	CC 58046-5	CC 7959-6
R\$ 218.800,91			

29. Foi realizado o cotejamento dos extratos das duas contas correntes, mediante a identificação de valores coincidentes e datas do débito e crédito nas contas 58.046-5 e 7.959-6, respectivamente. Desse modo, verificou-se que, de fato, os recursos do PSF, juntamente com outros valores, eram transferidos para a conta 7.959-6 e, posteriormente, utilizados para quitação da folha de pagamento do município.

30. Assim, corrobora-se o entendimento do MP/TCU de que os valores referentes ao PSF foram utilizados para quitação da folha de pagamento do município.

31. Para a confirmação de que os recursos do PSF foram devidamente utilizados no pagamento das equipes de saúde da família, foi realizada a análise da relação de beneficiários das folhas de pagamentos encaminhadas pelo Banco do Brasil, debitadas da conta-corrente 7.959-6, referentes aos meses de janeiro a julho de 2004.

32. A referida análise foi efetuada mediante o confronto dos nomes dos profissionais que atuavam nas equipes do PSF, no período de janeiro a junho de 2004, disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Teixeira/PB, com os beneficiários das folhas de pagamentos encaminhadas pelo Banco do Brasil.

33. Verificou-se a existência de cinco médicos nas equipes de saúde do município de Teixeira/PB, sendo um profissional para cada equipe, conforme sintetiza a tabela a seguir.

Equipe	Médico
PSF I	Maria da Salette de Lucena Batista
PSF II	Fábio Vicente Sobral Silva
PSF III	Eduardo Batista Neto
PSF IV	Joana D'arc Fernades Braga
PSF V	Jorge Firmino Alves

34. Na relação de beneficiários das folhas de pagamento do município (peça 43, p. 1-37), observou-se que os médicos do PSF I, III, IV e V receberam salários em todos os meses do período janeiro-junho/2004. No PSF II, observou-se a ausência do nome do médico na folha de pagamento nos meses de abril, maio e junho desse ano.

35. Ressalte-se que os nomes dos outros profissionais da saúde que atuavam nas equipes do PSF, no período de janeiro a junho de 2004, também constam das folhas de pagamento do município.

36. A fim de verificar o funcionamento dessas equipes nos meses de janeiro a junho de 2004, também foram analisadas as fichas de atendimento ambulatorial e a frequência mensal dos profissionais das ESF nesse período, as quais foram fornecidas pela Prefeitura Municipal de Teixeira/PB.

37. Constatou-se, na ficha de frequência do PSF V, relativa ao mês de junho de 2004, a ausência do médico Jorge Firmino Alves. Além disso, confirmou-se a ausência do médico Fábio Vicente Sobral Silva na equipe do PSF II, nos meses de abril, maio e junho de 2004.

38. Consoante defesa do ex-Prefeito, à peça 17, p. 1-7, o médico do PSF V pediu afastamento em maio/2004, ficando a equipe sem esse profissional no mês de junho desse ano, em razão da impossibilidade de contratação imediata de um substituto do Dr. Jorge Firmino, dada a dificuldade de encontrar profissional de medicina na região.

39. De fato, a Portaria 648 de 28/3/2006, do Ministério da Saúde, permite a ausência de qualquer um dos profissionais da equipe por período não superior a noventa dias. Desse modo, considerando que, dentro do período de janeiro a junho de 2004, foi verificada a ausência de médico na equipe do PSF V por um mês, e no PSF II por três meses, não é razoável afirmar que essas equipes não funcionaram no período analisado, uma vez que o normativo admite essa ausência por até três meses.

40. Do exposto, entende-se que a denúncia de falta de médico em equipes do PSF no município de Teixeira/PB, bem como do não funcionamento de algumas dessas equipes em determinados meses não procede, uma vez que os documentos enviados pela Prefeitura Municipal e pelo Banco do Brasil confirmam o recebimento de salários, a frequência dos profissionais e os atendimentos realizados pelas cinco equipes do PSF de Teixeira no período de janeiro a junho de 2004.

41. Ademais, a ausência de médico na equipe do PSF II, por três meses, não superou o limite de noventa dias fixado pela Portaria do Ministério da Saúde, que reconheceu as dificuldades dos pequenos municípios em manter de forma integral e permanente a composição das equipes de saúde

idealizada pelo governo federal.

42. A dificuldade do ex-Prefeito obter a documentação necessária a sua defesa, foi comprovada pela denúncia promovida pelos vereadores Edmilson Alves dos Reis, Mércia Batista de Oliveira e Francisca Bezerra Dantas de Souza (peça 35, p. 16-18), contra a gestão posterior a do Sr. José Elenildo Queiroz, que, segundo os denunciante, estava promovendo o “extravio e destruição de documentos públicos referentes à gestão anterior (2001-2004)”. Em face dessa denúncia, foi expedido o Mandado de Busca e Apreensão (peça 35, p. 21-22), determinando a busca de documentos públicos pertencentes ao município de Teixeira.

43. Importante ressaltar que, do confronto das informações recebidas por meio das diligências efetuadas, constatou-se que o médico do PSF V, Dr. Jorge Firmino Alves, recebeu remuneração em todo o período de janeiro a junho/2004 (peça 43, p. 1-37). Contudo, conforme a defesa do ex-Prefeito, à peça 17, p. 1-7, o médico do PSF V pediu afastamento em maio/2004, ou seja, o Dr. Jorge Firmino recebeu indevidamente o salário relativo ao mês de junho de 2004 (peça 43, p. 31), equivalente ao valor de R\$ 3.650,77.

44. Diante dos fatos e razões expostos, julga-se prudente afastar o débito inicialmente atribuído ao ex-prefeito, José Elenildo Queiroz, no valor de R\$ 162.000,00, uma vez que foram juntados aos autos documentos suficientes para comprovar a despesa com o pagamento dos salários dos profissionais das equipes do PSF de Teixeira, sendo também constatado a existência e efetivo funcionamento dessas equipes no período de janeiro a junho de 2004. Subsiste, contudo, o débito decorrente do pagamento do salário de junho de 2004, no valor de R\$ 3.650,77 ao médico do PSF V, Dr. Jorge Firmino Alves, que foi afastado em maio desse ano.

45. Desse modo, caberia uma nova citação do ex-Prefeito, Sr. José Elenildo Queiroz, em solidariedade com o médico Jorge Firmino Alves, em razão da percepção indevida do salário do mês de junho de 2004 (peça 43, p. 31).

46. Contudo, em face da preocupação revelada por esta Corte de Contas com a racionalização administrativa e simplificação processual, a fim de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento do débito, foi editada a Instrução Normativa-TCU 71/2012, que determina que as tomadas de contas especiais somente devem ser instauradas e encaminhadas ao Tribunal quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou superior a R\$ 75.000,00 (art. 6, inciso I). O art. 19 desse normativo faculta o arquivamento dos Processos de TCE em tramitação no Tribunal de Contas da União, cujo débito atualizado seja inferior a R\$ 75.000,00 e que ainda estejam pendentes de citação válida.

47. Verifica-se, pois, que o prosseguimento da cobrança do débito imputado aos responsáveis, no valor de R\$ 3.650,77, não se justifica, uma vez que o custo da cobrança será, de forma inevitável, maior do que o valor do ressarcimento.

48. Assim, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno, deve ser o presente processo arquivado, sem julgamento de mérito e sem cancelamento do débito, a cujo pagamento os responsáveis continuarão obrigados para que lhes possa ser dada quitação.

CONCLUSÃO

49. A defesa apresentada pelo ex-Prefeito do município de Teixeira/PB, Sr. José Elenildo Queiroz, trouxe aos autos documentos suficientes para comprovar a despesa com o pagamento dos salários dos profissionais das equipes do PSF do município, sendo também constatado a existência e efetivo funcionamento dessas equipes no período de janeiro a junho de 2004, elidindo, assim, as irregularidades inicialmente apontadas e extinguindo o débito inicialmente imputado ao responsável.

50. Contudo, subsiste o débito decorrente do pagamento do salário de junho de 2004, no valor de R\$ 3.650,77 ao médico do PSF V, Dr. Jorge Firmino Alves, que foi afastado em maio desse ano.

51. Em razão da exiguidade do valor do novo débito, não se justifica a realização de nova citação, uma vez que o custo da cobrança será, de forma inevitável, maior do que o valor do ressarcimento.

52. Desse modo, propõe-se o arquivamento do presente processo, sem julgamento de mérito e sem cancelamento do débito, a cujo pagamento o Sr. José Elenildo Queiroz em solidariedade com o Sr. Jorge Firmino Alves continuarão obrigados, para que lhes possam ser dada quitação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

53.1. arquivar o presente processo, sem cancelamento do débito no valor de R\$ 3.650,77, em 22/6/2004, de responsabilidade solidária dos Srs. José Elenildo Queiroz (CPF 160.110.904-00) e Jorge Firmino Alves, (CPF 160.503.044-91), com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/92, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como no art. 19 da IN/TCU 71/2012.

53.2. dar ciência ao Ministério da Saúde acerca da deliberação que vier a ser proferida.

Secex/PB, 2ª DT, em 27/9/2013.

(Assinado eletronicamente)

Manuelina Porto Nunes Navarro

AUFC – Mat. 7679-1