

VOTO

Em apreciação tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em razão da omissão do dever de prestar contas e da impugnação parcial de despesas realizadas à conta dos recursos destinados ao Programa de Combate às Carências Nutricionais - PCCN pela Prefeitura Municipal de Caxias/MA, nos exercícios 2000 e 2001. No curso da instrução da TCE, no âmbito desta Corte de Contas, foram identificadas falhas na execução do PCCN, que ocorreu em desconformidade com o Plano Municipal de Combate às Carências Nutricionais e com a Portaria GM/MS 709/1999.

2. Após saneados os autos, foram realizadas citações e audiências dos seguintes responsáveis, pelas respectivas ocorrências:

2.1. Citações:

- Hélio de Sousa Queiroz, ex-prefeito municipal no exercício 2000; irregularidades constantes dos itens 1 a 5 e 10 a 11 da planilha de glosa (peça 1, pp. 125 e 340), que consistiram na omissão da prestação de contas dos recursos recebidos nos meses de fevereiro, março, abril, maio e novembro de 2000; total dos débitos: R\$ 167.481,00;

- Fause Elouf Simão Junior, ex-prefeito municipal no exercício 2000; irregularidades constantes dos itens 6, 7, 8 e 9 da planilha de glosa (peça 1, pp. 125 e 340), ocorridas no período de 27/junho a 05/outubro de 2000, relativas à omissão da prestação de contas dos recursos recebidos em junho, julho, agosto e outubro do ano 2000; montante dos valores glosados: R\$ 83.735,00;

- Márcia Regina Serejo Marinho, ex-prefeita no exercício 2001; irregularidades constantes dos itens 12 e 13 da planilha de glosa (peça 1, pp. 125 e 340), ocorridas em 2001, referentes à não comprovação dos recursos utilizados; **quantum**: R\$ 54.137,50.

2.2. Audiências: João Alves do Nascimento, ex-secretário municipal de saúde no exercício 2000 (janeiro a maio e outubro a dezembro); Fernando José de Assunção Couto, ex-secretário municipal de saúde no exercício 2000 (junho a outubro); Benedito Soares de Lyra Pessoa, ex-secretário municipal de saúde no exercício 2001; e Solange Camargo Bandeira da Silveira, ex-coordenadora municipal das ações da área de saúde (gestão de maio a julho/2001). Improriedades na execução do PCCN: descontinuidade na distribuição do leite e do óleo de soja; distribuição em quantidades inferiores às estabelecidas no Plano de Combate às Carências Nutricionais; situações inadequadas de acondicionamento do leite em algumas unidades de saúde; alteração na forma de apresentação do produto licitado “leite em pó” para “líquido tipo C”, sem anuência do Conselho Municipal de Saúde; descontinuidade na avaliação do estado nutricional dos beneficiários do programa; ausência de registro de beneficiários desligados do programa; falta de comprovação da ata da reunião do Conselho Municipal de Saúde, aprovando o Plano de Combate às Carências Nutricionais, do parecer técnico emitido pela Secretaria Estadual de Saúde do Maranhão e da resolução de aprovação pela Comissão Intergestora Bipartite; falta do aceite/recebimento do leite pelo gestor/coordenador do programa, caracterizando ausência de controles internos.

3. Conquanto tenham sido devidamente notificados, os ex-prefeitos Fause Elouf Simão Junior e Márcia Regina Serejo Marinho, bem como os ex-secretários municipais João Alves do Nascimento e Fernando José de Assunção Couto, não se manifestaram quanto às referidas irregularidades, devendo ser consideradas revéis, conforme prescreve o art. 12, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal.

4. Após examinar os argumentos de defesa apresentados pelos responsáveis Hélio de Sousa Queiroz (peça 76), Benedito Soares de Lyra Pessoa (peça 81) e Solange Camargo Bandeira da Silveira (peça 71), a Secex/MA pronunciou-se, em uníssono (peças 83 a 85) e com a aquiescência do representante do MP/TCU (cf. parecer da peça 86, que consta no relatório que antecede a este voto), no sentido de: arquivar, sem julgamento de mérito, ante a ocorrência da prescrição punitiva, as contas de João Alves do Nascimento, Fernando José de Assunção Couto, Benedito Soares de Lyra Pessoa e Solange Camargo Bandeira da Silveira; julgar irregulares as contas dos ex-prefeitos Hélio de Sousa

Queiroz, Fause Elouf Simão Junior e Márcia Regina Serejo Marinho, condenando-os à devolução aos cofres do FNS das quantias acima referenciadas e ao pagamento de multa proporcional.

5. Preliminarmente, há que se considerar que, na linha de entendimento da jurisprudência que vem se delineando no Tribunal, até o momento, não cabe a cominação de multa aos responsáveis chamados em audiência, por ter ocorrido prescrição decenária.

6. Com efeito, recentes decisões desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 2.972/2014 - 1ª Câmara, 6.464/2014 - 2ª Câmara e 2.662/2014 - Plenário, entendem, para a cominação de penalidade de multa, aplicável os arts. 205 e 2.028 do Código Civil. Assim, transcorridos menos de dez anos entre as irregularidades e a entrada em vigor do novo código (2003), aplica-se a regra da prescrição decenal a partir da ocorrência dos fatos até a data da notificação.

7. No caso em apreço, as audiências foram realizadas no ano de 2014, em atenção à intervenção do MP/TCU nos autos. Todavia, como os fatos remontam aos anos de 2000 e 2001, em que pese a conclusão da unidade técnica pela rejeição das razões de justificativa, há fundamento legal e jurisprudencial para a não aplicação da penalidade prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

8. Concordo com rejeição das defesas dos ex-gestores municipais. As irregularidades a eles atribuídas podem ser resumidas em desídia administrativa.

9. Os argumentos apresentados por Benedito Soares de Lyra Pessoa, em suma, são no sentido de atribuir a terceiros sua responsabilidade por bem gerir o PCCN no âmbito do município de Caxias/MA.

10. Todavia, segundo a Portaria GM/MS 710/1999, a Secretaria Municipal de Saúde tinha como atribuição a compra, armazenamento e distribuição do leite em pó integral e óleo de soja, observando, em cada etapa, os critérios para otimizar a ação, em relação ao preço e qualidade, condições ambientais, o nível de desnutrição e condições familiares dos destinatários do programa. Portanto, a responsabilidade para cada uma dessas etapas e pela eficácia do programa como um todo deve recair diretamente sobre o secretário de saúde.

11. Ademais, o ex-secretário não fez juntar documentação comprobatória de que as medidas ou circunstâncias por ele arguidas foram de fato realizadas ou eram existentes à época. Por outro lado, as constatações da auditoria do Denasus evidenciaram um cenário de descontrole sobre as ações do programa.

12. As alegações da ex-coordenadora Solange Camargo Bandeira da Silveira baseiam-se no seu suposto desconhecimento ou a falta de responsabilidade sobre as ações do PCCN. Isso contrasta com suas atribuições de agente pública nomeada para cuidar de área específica diretamente ligada ao programa. Sua defesa deve, pois, ser rechaçada, inclusive porque não está acompanhada de elementos pertinentes para afastar seus deveres de zelar pela eficiência do PCCN no município, tampouco para descaracterizar as robustas evidências da auditoria do Controle Interno.

13. Malgrado a impossibilidade de aplicação de multa aos responsáveis ouvidos em audiência, ficou bem assente que eles devem ter suas contas julgadas irregulares e não arquivadas, sem julgamento de mérito, como propõe a unidade técnica, pois está configurada a gestão temerária, o que se amolda ao prescrito no art. 16, inciso III, alínea “b” da Lei Orgânica do Tribunal. Deve se considerar que a isenção da multa não implica, necessariamente, na impossibilidade de se dar seguimento ao processo, porquanto não há prescrição legal oponível para o julgamento de contas por decadência temporal.

14. Assim sendo, no caso dos ex-secretários de saúde Fernando José de Assunção Couto, Benedito Soares de Lyra Pessoa e João Alves do Nascimento e da ex-Coordenadora Municipal das Ações da Área de Saúde Solange Camargo Bandeira da Silveira, cabe proferir, desde logo, decisão julgando irregular suas contas.

15. A defesa apresentada pelo ex-prefeito Hélio de Sousa Queiroz, único ex-mandatário municipal que compareceu aos autos, foi fundada, na essência, em três argumentos: (i) *“apesar de ter solicitado em 2008 a documentação pertinente à Prefeitura Municipal de Caxias/MA, não foi possível acessar os documentos, de forma que reclama estar prejudicada a apresentação da sua defesa técnica*

e que tal fato deve ser considerado por esta Corte de Contas”; (ii) “teria ocorrido prescrição ou decadência do direito em relação aos eventuais ilícitos ou irregularidades tratadas no presente processo administrativo, tendo em vista que os fatos objeto da investigação, imputados ao ora defendente, se reportam aos anos de 1999 e 2000, ou seja, há mais de 14 anos”; (iii) “a obrigação de prestar contas, no caso dos autos, não seria atribuída ao ex-prefeito municipal, ora defendente, conforme dispõe a Lei 8.080/1990, responsabilidade que recai, no âmbito municipal, sobre o Secretário de Saúde, que exerce a chefia da Secretaria Municipal de Saúde, além de ser o Presidente do Conselho de Saúde do Município, segundo prescreve a lei”.

16. A unidade técnica examinou cada uma dessas alegações, concluindo pela rejeição de todas, por entender, em suma, que: (a) a ausência de documentos informada pelo responsável, ao invés de atenuar sua responsabilidade, reforça o fato de que não foram apresentadas as contas dos recursos por ele geridos, o que motivou a citação realizada; (b) apesar do tempo, em relação à cobrança do débito, não há que se falar na sua impossibilidade de seguimento, em face da presença, no âmbito do TCU, de imprescritibilidade pela cobrança do dano ao erário; (c) a responsabilidade por prestar contas deve recair sobre aqueles que efetivamente efetuaram a gestão dos recursos, neste caso, o prefeito municipal, conforme indicou o MP/TCU.

17. Destaco que esta tomada de contas especial originou-se de auditoria feita pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus, no referido PCCN do Município de Caxias/MA, cujo relatório (peça 1) foi assinado, em 05/10/2001, por uma equipe formada por dois médicos, um administrador e uma contadora, que chegaram às seguintes conclusões:

“A equipe de auditoria não pôde constatar o impacto do Programa de Combate às Carências Nutricionais no Município de Caxias/MA. O banco de dados do [Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional] SISVAN não está sendo alimentado como prevê o Plano Municipal de Combate às Carências Nutricionais e a Portaria GM/MS 709/99. Não está sendo realizada a pesagem mensal das crianças atendidas. Não existe nas unidades de saúde e na Coordenação do Programa dados estatísticos referentes à recuperação dos beneficiários. Não foi comprovada a utilização de R\$ 305.353,50 (trezentos e cinco mil, trezentos e cinquenta e três reais e cinquenta centavos), sendo R\$ 251.216,00 referentes aos valores não utilizados no exercício de 2000 e R\$ 54.137,50 relativos aos pagamentos de despesas não comprovadas. Concluímos que o PCCN no Município de Caxias/MA vem cumprindo apenas parcialmente seus objetivos, uma vez que a quantidade de leite distribuída é inferior ao previsto nos parâmetros do Ministério da Saúde (Portaria GM/MS 709/99); o acompanhamento do peso das crianças não está sendo feito mensalmente; parte dos recursos (valores indicados acima) repassados pelo Ministério da Saúde não foi utilizada na manutenção do programa; nenhuma criança foi desligada do programa por efetiva recuperação ponderal.”

18. O processo seguiu seu curso de saneamento na fase interna e externa, sendo que, nessa primeira, o ex-prefeito já tinha sido cientificado das irregularidades, conforme o seguinte trecho da instrução do auditor da Secex/MA: “o referido gestor já havia sido notificado pelo repassador dos recursos, no ano de 2006, quando, igualmente, alegou a falta de acesso à documentação (peça 1, pp. 215-225), tendo informado que ingressara inclusive com ação judicial (peça 1, p. 317), sem contudo comprovar essa medida; em sentido inverso ao alegado, tem-se é o ajuizamento, pela Administração de Caxias, de ação de improbidade administrativa contra o responsável (peça 2, pp. 3-20), em face de não terem sido localizados os documentos atinentes à prestação de contas do PCCN, entre outros; assim, não há como acatar a justificativa apresentada pelo responsável, até porque gestores omissos não podem alegar que o tempo decorrido milita contra sua defesa, especialmente porque prestar contas independe da provocação de terceiros”.

19. Assim sendo, considerando que as irregularidades acima foram devidamente apuradas pelo Denasus e confirmadas pelas instruções da unidade e pelos pareceres do MP/TCU, ficaram caracterizados infração à norma legal e regulamentar de natureza financeira e atos de gestão ilegítimos e antieconômicos que resultaram em injustificado dano ao erário, seja pela aplicação de forma ineficiente dos recursos do SUS ou pela falta de comprovação de despesas realizadas.

20. A ilações feitas na defesa carreada aos autos pelo responsável Hélio de Sousa Queiroz constituem-se em tergiversações, as quais, ainda que possam ter alguma valia no plano de hipóteses jurídicas, não possuem a suficiência necessária para serem consideradas como elementos capazes de se contraporem às provas fidedignamente produzidas nos autos.

21. Portanto, uma vez que restaram comprovadas as ocorrências previstas nas alíneas “a”, e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, deve ser, desde logo, proferido o julgamento pela irregularidade das contas de Hélio de Sousa Queiroz, Fause Elouf Simão Junior e Márcia Regina Serejo Marinho, com a imputação dos mencionados débitos, e aplicação individual de multa proporcional, que estipulo, respectivamente, em R\$ 50.000,00, R\$ 25.000,00 e R\$ 16.000,00.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a esta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de dezembro de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator