

Parecer

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em razão da omissão na prestação de contas final dos recursos repassados à Secretaria de Saúde do Estado de Rondônia por força do Convênio nº 1.772/1999, que teve como objeto a implementação do Sistema de Vigilância em Saúde no Estado de Rondônia. O ajuste vigeu no período de 20/01/2000 até 31/05/2004.
2. Já instaurado o presente feito, as contas faltantes – relativas às duas últimas parcelas de repasses, de R\$ 419.208,17, em 26/9/2003, e R\$ 278.219,02, em 21/1/2004 – foram prestadas intempestivamente à Funasa pelo então Secretário Estadual de Saúde, Senhor Milton Luiz Moreira (peça 10, pp. 273-310 e peça 11, pp. 1-139).
3. A concedente, após análise da documentação apresentada, concluiu pelo atingimento satisfatório dos objetivos almejados com a avença, mas apontou ausência de documentos necessários para comprovar a regularidade das despesas custeadas com os recursos repassados. Por meio da Notificação n.º 1137/SEAPC/COPON/CGCON, de 11/10/2006 (peça 8, pp. 31-32), o Senhor Milton Luiz Moreira, ainda Secretário de Estado da Saúde/RO, foi notificado a apresentar documentos complementares, e assim o fez, por intermédio do Ofício n.º 392/GAB/GPOP/SESAU, de 22/02/2007 (peça 11, pp. 143-234).
4. A documentação apresentada, contudo, não foi considerada suficiente. Ao fim, a Funasa impugnou a totalidade das despesas executadas com os recursos repassados nas datas acima referidas, e mais um resquício de R\$ 10,22 relativos à impugnação de taxa bancária paga com recursos da 1.ª parcela, totalizando R\$ 697.437,41 (peça 11, pp. 141-142, 288).
5. A Secex-RO, em exame preliminar dos autos à peça 15, identificou a existência de débito adicional, relativo à ausência de aplicação dos recursos de contrapartida do Estado de Rondônia na consecução do objeto pactuado no convênio em apreço, pactuada no montante de R\$ 176.147,80 (peça 3, p. 4). Tal irregularidade, a despeito de ter sido constatada em vistoria realizada pela Funasa, não constou do relatório final da TCE (peça 10, pp. 91-94).
6. Assim, a Unidade Instrutiva, com autorização da Relatora, ilustre Ministra Ana Arraes, promoveu a citação do Estado de Rondônia e a audiência do Secretário Estadual de Saúde, em razão da não aplicação da contrapartida, e a citação do referido gestor, em face ausência da devida comprovação financeira das despesas (peças 15 a 20). Tais comunicações processuais efetivaram-se em 11/4/2013 e 12/04/2013, respectivamente (peças 21 e 22).
7. Em segunda instrução do feito, e apesar da revelia dos responsáveis, a Unidade Técnica constatou ter havido erro na responsabilização inicial, uma vez que o Senhor Milton Luiz Moreira, nomeado Secretário Estadual de Saúde em 31/3/2004, não deve responder pelos débitos correspondentes a despesas realizadas antes dessa data. Nesse diapasão, após diligências para identificar devidamente os gestores que atuaram no período dos gastos infirmados e os valores efetivamente geridos por cada um deles, verificou-se que o Senhor Miguel Sena Filho, Secretário Estadual de Saúde no período de 1/1/2001 a 30/3/2004, geriu grande parte dos recursos impugnados. Ademais, entendeu a Unidade, naquela oportunidade, ser cabível a solidariedade do ente político em face dos débitos oriundos da não comprovação das despesas.
8. Como resultado, entre março e julho de 2015, foram levadas a efeito novas citações, dos Secretários Estaduais de Saúde em solidariedade com o Estado de Rondônia, em razão dos recursos do Convênio n.º 1.772/1999 geridos por cada gestor, devido à ausência da devida comprovação do nexos financeiro com as despesas alegadas na prestação de contas, e nova citação do Estado de Rondônia, em vista de novo cálculo da contrapartida não aplicada (peças 66 a 74, 80 a 86). Apenas o ente político produziu alegações em sua defesa, acostadas à peça 89.
9. A Unidade Instrutiva, após examinar as razões defensivas aduzidas, manifesta-se por acolhê-

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

las em parte, especificamente no que se refere à solidariedade do Estado de Rondônia em face dos débitos decorrentes da não comprovação de despesas, eis que não constam dos autos evidências de que tenha havido desvio de finalidade na aplicação dos recursos em benefício do ente federativo. A Unidade Técnica refuta, todavia, a preliminar arguida pelo ente federativo acerca da prescrição da dívida passiva perante a União, amparada em julgados da Corte de Contas que rechaçam a aplicação dos ditames do Decreto n.º 20.910/1932 em casos como o que ora se examina.

10. Destarte, a Secex-RO propugna rejeitar as alegações de defesa do Estado de Rondônia, facultando-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância correspondente à contrapartida pactuada e não aplicada na consecução do objeto do Convênio n.º 1.772/1999, acrescida de atualização monetária.

11. No tocante aos gestores, diante de sua revelia e da ausência de elementos nos autos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou pela exclusão de culpabilidade de suas condutas, a Unidade propõe que suas contas sejam julgadas irregulares, condenando-os em débito.

12. Adicionalmente, propõe aplicar multa fundada no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 apenas ao Senhor Milton Luiz Moreira, sem, contudo, justificar a não proposição de sanção análoga ao Senhor Miguel Sena Filho. Infere-se que tal abstenção se deva à ocorrência de prescrição do exercício da pretensão punitiva do TCU em face desse gestor, à luz da jurisprudência ora predominante na Corte de Contas, pela aplicação das regras gerais de prescrição estipuladas no Código Civil, uma vez que foi chamado a se manifestar nos autos mais de dez anos após os fatos inquinados.

13. Desde já concordamos com a proposta oferecida pela Unidade Instrutiva no que toca à responsabilidade do Estado de Rondônia em restituir à União os valores não aplicados da contrapartida pactuada. Em rota oposta, divergimos das análises empreendidas em relação aos débitos atribuídos aos Secretários Estaduais de Saúde, pelas razões expostas a seguir.

II

14. Inicialmente, ressalta-se que as prestações de contas referentes às três primeiras parcelas de repasses foram aprovadas pela Funasa. Segundo consta do relatório da tomadora de contas (peça 5, pp. 2-4), conforme se deu a liberação das parcelas dos recursos, foram apresentadas prestações de contas parciais pelo ente convenente, que ensejaram a emissão dos seguintes pareceres técnicos e financeiros parciais:

- Parecer Técnico s/n, Relatório de Verificação **in loco**, e Parecer Financeiro n.º 157/2002, que resultaram na aprovação, em agosto de 2002 da prestação de contas parcial da 1.ª parcela e de parte da 2.ª parcela dos repasses (peça 10, pp. 86-103);

- Análise Técnica UGP s/n e Parecer Financeiro n.º 169/2003, que ensejaram a aprovação, em agosto de 2003, da prestação de contas de parte da 2.ª parcela (peça 10, pp. 126-135);

- Análise Técnica UGP s/n (peça 10, pp. 198-199) e Parecer Financeiro n.º 67/05 (peça 10, pp. 222-223), que resultaram na aprovação, em março de 2005, da prestação de contas relativa à 3.ª parcela e ao saldo restante da 2.ª parcela, a despeito de não ter havido vistoria **in loco**.

15. Expirado o prazo de vigência da avença em 31/5/2004, solicitou-se a apresentação da prestação de contas final, por meio da Notificação n.º 686/SEAPC/COPON, dirigida ao Senhor Milton Luiz Moreira em 1.º/7/2004 (peça 8, pp. 1-5), seguida de outras, cujo não atendimento culminou na instauração da presente TCE, em setembro/2005 (peça 10, p. 2). Posteriormente, em dezembro/2005, foram prestadas as contas do ajuste.

16. Diante disso, e considerando-se que a regularidade da execução física do ajuste foi atestada pela Funasa (peça 11, pp. 141-142 e 278), cabe analisar as irregularidades apontadas para impugnar a totalidade das despesas efetuadas com recursos dos dois últimos repasses.

17. Por meio da já mencionada Notificação n.º 1137/SEAPC/COPON/CGCON, de 11/10/2006 (peça 8, pp. 31-32), o Senhor Milton Luiz Moreira foi notificado a complementar a prestação de contas

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

com demonstrativo físico-financeiro, relação de pagamentos, extratos bancários faltantes, relação de bens adquiridos, documentos relativos a determinadas licitações, e comprovante de recolhimento de saldo final.

18. A análise da nova documentação (peça 11, pp. 143-234) ensejou a emissão do Parecer n.º 154/2007 (peça 11, pp. 236-237), o qual consignou: i) divergências quanto ao saldo inicial de aplicação financeira; ii) pagamentos já lançados na prestação de contas anterior; iii) pagamento de tarifas bancárias; iv) ausência de extrato bancário da conta corrente do mês de abril/04; v) não comprovação do recolhimento do saldo final do convênio; além de falhas formais na relação de pagamentos encaminhada (sem assinatura do gestor, sem conciliação bancária com os extratos apresentados, com informações incompletas acerca das licitações e das notas fiscais correspondentes etc). Por entender que tais falhas impediam a análise da regularidade da execução das despesas, terminou por impugná-las **in totum** (Parecer Financeiro Conclusivo n.º 169/2009, à peça 11, pp. 288).

19. Dito isso, cabe registrar que as falhas atinentes à ausência do extrato referente ao mês de abril de 2004 e do comprovante de devolução do saldo final da conta vinculada ao convênio, de R\$ 96.114,79 em 27/10/2004, foram saneadas pela Secex/RO mediante diligência realizada junto ao Banco do Brasil (peça 11, p. 135, peça 49, pp. 65 e 103).

20. Em exame dos autos, contudo, verificamos que a documentação encaminhada pelo Senhor Milton Luiz Moreira à Funasa dirimiu a maioria das pendências apontadas quanto à pertinência das despesas ao plano de trabalho pactuado e ao nexos de causalidade entre esses dispêndios e os recursos do convênio. Veja-se que falhas no preenchimento dos formulários de prestação de contas podem ensejar a irregularidade das contas e a aplicação de sanção de multa ao gestor faltoso, mas não são suficientes, por si sós, para impugnar despesas e imputar o débito correspondente.

21. Tendo em conta que, dentre as ações constantes do plano de trabalho acordado, incluem-se a capacitação de recursos humanos em prevenção e controle de doenças, e a assessoria, supervisão e acompanhamento das ações de prevenção e controle de doenças e de vigilância a saúde nos municípios de Rondônia (peça 10, pp. 6-7), entendemos haver nos autos elementos suficientes para comprovar a regularidade da execução de boa parte das despesas alegadas.

22. No quadro a seguir, consolidamos as informações prestadas acerca de serviços contratados. Anota-se, por oportuno, que as tarifas bancárias a seguir explicitadas podem ser acatadas, pois foram efetivamente suportadas pelos prestadores de serviços recebedores dos pagamentos, já que foram abatidas dos valores dos pagamentos que lhes eram devidos.

Empresa	Valor da nota fiscal	Lançamento no extr. bancário	Justificativa da despesa
Débitos atribuídos ao Senhor Miguel Sena Junior - insubsistentes			
Arquidiocese de Porto Velho	R\$ 47.520,00 (nota fiscal de 14/10/2003 e ordem bancária de 04/11/2003, peça 11, pp. 21-22)	R\$ 47.511,00 + R\$ 9,00 tarifa TED (debitados em 06/11/2003, peça 11, p. 86)	Locação de auditório, salas de aula, alimentação e hospedagem em Porto Velho (peça 11, pp. 17-20)
Dandoline	R\$ 15.000,00 (nota fiscal de 03/11/03 e ordem bancária de 14/11/2003, peça 11, pp. 15-16)	R\$ 14.991,00 + R\$ 9,00 tarifa TED (debitados em 17/11/2003, peça 11, p. 89)	Cerimonial, recepção e traslado de participantes do III Seminário Estadual de Hanseníase e Tuberculose (peça 11, pp. 11-14)
Nossa Viagens e Turismo Ltda.	R\$ 10.170,00 (nota fiscal de 01/10/2003 e ordem bancária de 24/11/2003, peça 11, pp. 8-10)	R\$ 10.161,00 + R\$ 9,00 tarifa TED (debitados em 26/11/2003, peça 11, p. 91)	Passagens terrestres para trechos no interior do estado de Rondônia (peça 11, pp. 4-7)
Porto Real Viagens e Turismo Ltda.	R\$ 15.297,60 (nota fiscal de 26/11/2003, e ordem bancária de 6/2/2004, peça 11, pp. 2 e 3)	R\$ 15.297,60 (ordem bancária debitada em 09/02/2004, peça 11, p. 96)	Passagens aéreas para 8 servidores da Sesau para São Paulo/SP para treinamento (peça 10, p. 310, peça 11, pp. 201-217)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

Servitech	9.648,00 (nota fiscal de 23/12/2003 e ordem bancária de 11/02/2004, peça 11, pp. 32 e 33)	9.639,00 + R\$ 9,00 tarifa TED (debitados em 13/02/2004, peça 11, p. 96)	Aquisição de equipamentos de informática (peça 10, p. 291, peça 11, pp. 28-31)
Débito atribuído ao Senhor Milton Luiz Moreira - insubsistente			
Mitra Diocesana Sede Guajará Mirim	R\$ 19.000,00 (nota fiscal de 20/10/2003 e OB 30/03/2004, peça 11, pp. 26 e 27)	R\$ 18.990,00 + R\$ 10,00 tarifa TED (debitados em 1/4/2004 (peça 49, p. 87)	Locação de auditório, salas de treinamento, fornecimento de alimentação e hospedagem (peça 11, pp. 23-25)

23. Além dessas despesas, constam da relação de pagamentos os seguintes dispêndios com pessoas jurídicas, aos quais corresponderam débitos na conta do convênio em valores e datas compatíveis. Como não foram objeto de questionamento específico nos pareceres emitidos pela Funasa, entendemos não haver dúvida quanto à regularidade dessas despesas.

Valor	Destinatário dos recursos informado na relação de pagamentos	Data do débito na conta específica
Gestão do Senhor Miguel Sena Filho		
R\$ 2.175,79	Porto Real Viagens e Turismo Ltda.	03/10/2003 (OB314236)
R\$ 7.900,00	C. L. Lopes	06/02/2004 (TED + tarifa TED)
R\$ 4.700,00	Exata Com. e Serviços Ltda.	09/02/2004 (OB 000488)
Gestão do Senhor Milton Luiz Moreira		
R\$ 12.727,00	Arcan Distribuidora Ltda. ME	30/04/2004 (OB 002101)
R\$ 6.781,00	Icone Inform. e telefonia Ltda.	30/04/2004 (OB 002102)
R\$ 1.730,77	Porto Real Viagens e Turismo Ltda.	11/08/2004 (OB 004327)

24. Outrossim, ressaltamos que inúmeras ordens bancárias de baixos valores debitadas da conta específica do ajuste (conta 14.016-3, agência 2757-x do Banco do Brasil) correspondem a ordens bancárias informadas na relação de pagamentos constante da prestação de contas, sendo compatíveis no que se refere a números de identificação, valores e datas. A aludida relação informa os nomes e CPF das pessoas físicas destinatárias de tais pagamentos, e faz menção aos respectivos processos originadores dos pagamentos (peça 11, pp. 34-52).

25. Conforme apuramos por amostragem, os nomes das pessoas receptoras desses valores coincidem com nomes de pessoas receptoras de pagamentos a título de diárias com recursos da 3.^a parcela de repasse, segundo consta da respectiva prestação de contas, aprovada pela Funasa (peça 10, pp. 169-174).

26. Destarte, diante da regularidade da execução física do objeto, da existência de nexo causal entre os referidos pagamentos e os recursos do convênio, e da ausência de irregularidades atribuídas especificamente a essa parte das despesas, não vislumbramos haver nos presentes autos elementos suficientes para impugná-las. Assim, devem ser considerados insubsistentes os débitos correspondentes a esses pagamentos, que perfazem o montante de R\$ 129.810,00 autorizados até 30/03/2004, imputados ao Senhor Miguel Sena Filho, e de R\$ 91.240,00 autorizados a partir de 31/03/2004, imputados ao Senhor Milton Luiz Moreira.

27. A propósito, impende registrar a ausência, no processo de tomada de contas especial autuado pela Funasa, de algumas páginas da relação de pagamentos: páginas 9 a 21, relativas aos pagamentos de 252 a 680, autorizados entre 20/10/2003 a 05/12/2003 (gestão do Senhor Miguel Sena Filho), e páginas 29 e 30, relativas aos pagamentos de 912 a 977, autorizados entre 09/06/2004 e 13/07/2004 (gestão do Senhor Milton Luiz Moreira). Em princípio, essa falha deve ser atribuída à tomadora de contas, tendo em vista que não foi consignada expressamente em seus pareceres a ausência de tal parte dos documentos. Ademais, não se afigura plausível supor que o gestor tenha elaborado relação de pagamentos com esse tipo de equívoco.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

28. Diante disso, a rigor, seria necessário diligenciar a Funasa para complementar os autos, em prestígio ao devido processamento do feito, em especial quanto ao Senhor Miguel Sena Filho, que, como se viu, não foi notificado no curso da fase interna da TCE, tendo sido instado a se defender dos fatos apenas em 2015, por ocasião da citação promovida pelo Tribunal.

29. Entretanto, perscrutando-se os débitos lançados na conta específica do ajuste nesses períodos, observamos que são, em sua quase totalidade, decorrentes de ordens bancárias de números sucessivos e em valores baixos, similares aos ocorridos nos meses anteriores e posteriores, e também compatíveis com os valores de diárias informados na prestação de contas anterior, da 3.^a parcela de repasse. Em vista disso, entende-se razoável presumir que tais débitos correspondam a pagamentos de diárias a pessoas físicas. Vale dizer que apenas dois pagamentos – de R\$ 3.600,00 (ordem bancária em 21/10/2003) e R\$ 2.592,00 (TED + tarifa, em 30/10/2003) – destoam do conjunto de centenas de pagamentos que repetem o padrão dos valores de diárias a pessoas físicas.

30. Nessa linha, apesar de carecerem da identificação dos respectivos destinatários, mas tendo em conta a aderência dos pagamentos anteriores e posteriores às informações constantes da prestação de contas sob exame, bem assim o histórico de aprovação da execução financeira das parcelas anteriores e a aprovação da execução física de toda a avença, entendemos possível considerar tais pagamentos legítimos. Por essa razão, em sede de juízo de razoabilidade, deixamos de propor a medida saneadora aventada.

31. Neste diapasão, anota-se que, além dos dois pagamentos supracitados, de baixa materialidade, a única movimentação bancária atípica verificada na conta específica foi a mencionada pelo auditor em sua instrução acostada à peça, referente a débitos de R\$ 46.382,01 e R\$ 10,00 de tarifa de TED, em 23/04/2004, compensados por crédito de R\$ 46.392,01 em 13/05/2004, que, portanto, não resultou em prejuízo ao erário.

32. Assim, não tendo havido rigorosamente nenhuma outra retirada de recursos da conta bancária vinculada ao convênio que se possa infirmar, e tendo sido comprovada a devolução do saldo final remanescente aos cofres federais, pugnamos por que sejam considerados insubsistentes os débitos imputados aos Senhores Miguel Sena Filho e Milton Luiz Moreira, arquivando-se os autos em relação ao primeiro, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento regular do presente feito, e julgando-se regulares com ressalva as contas do segundo, devido às falhas formais no preenchimento da documentação de prestação de contas.

III

33. Diante das considerações ora expendidas, esta representante do Ministério Público concorda parcialmente com a proposta oferecida pela Secex-RO às peças 93/94/95, manifestando-se no sentido de:

i) arquivar os presentes autos em relação ao Senhor Miguel Sena Filho, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU;

ii) julgar regulares com ressalva as contas do Senhor Milton Luiz Moreira, dando-lhe quitação;

iii) rejeitar as alegações de defesa do Estado de Rondônia, facultando-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância correspondente à contrapartida pactuada e não aplicada na consecução do objeto do Convênio n.º 1.772/1999, acrescida de atualização monetária.

Ministério Público, 11 de abril de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral