

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde contra o então prefeito, Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales, a tesoureira, Sra. Solange da Silva Lacerda, e os secretários municipais de Saúde, Sr. Wanderley Lauria de Almeida Júnior e Sra. Raimunda Maria dos Santos Silva, ante a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos transferido pelo SUS ao município de Amargosa/BA no exercício de 2001.

2. Por meio do acórdão 7128/2012-TCU-1ª Câmara, o Tribunal julgou irregulares as contas do Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales e da Sra. Solange da Silva Lacerda, condenando-os, solidariamente, em débito e aplicando-lhes multa, além de considerar elidida a responsabilidade imputada ao Sr. Wanderley Lauria de Almeida Júnior e à Sra. Raimunda Maria dos Santos Silva.

3. Durante a fase de constituição dos processos de cobrança executiva, a unidade técnica percebeu falhas no processo de citação que poderiam causar a nulidade dos itens condenatórios do referido acórdão.

4. No caso da Sra. Solange da Silva Lacerda, verificou-se que possuía dois registros no Cadastro de Pessoa Física da Receita Federal. Considerou-se para fins de citação o CPF cancelado por duplicidade, cujo endereço correspondente não era o de residência efetiva da responsável.

5. As comunicações encaminhadas ao Sr. Rosalvo Jonas Borges, para fins de citação, também foram mal sucedidas. O edital publicado apresentou falhas de formatação.

6. Essas constatações foram corroboradas pelo MP/TCU, que propôs a nulidade das citações do Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales e da Sra. Solange da Silva Lacerda, e a anulação, de ofício, dos subitens 9.1, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do *decisum*, com o consequente retorno dos autos à fase anterior. Essas medidas não devem alcançar os responsáveis excluídos do processo.

7. Foram, então, os responsáveis citados por meio dos ofícios 1757/2015, 1758/2015 e 2831/2015-TCU/SECEX-BA, nos seguintes termos: (peças 114-115):

“2. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos transferido pelo SUS no exercício de 2001 para o Município de Amargosa/BA.

...

5. Acompanha a presente comunicação o Acórdão 1535/2015-TCU-Primeira Câmara, que determinou essa citação e o Acórdão Nº 3235/2015-TCU-1ª Câmara que o retificou.”

8. A responsável Solange da Silva Lacerda não apresentou alegações de defesa nem recolheu o débito que lhe foi atribuído.

9. O Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales apresentou alegações de defesa (peça 129).

10. Ao analisar os termos das cartas citatórias (peças 114, 115, e 120), o diretor da DT1 da secretaria, por meio de pronunciamento de peça 130, alertou que as irregularidades atribuídas aos responsáveis não foram devidamente descritas nos ofícios, indicando, de forma genérica, apenas que eles deveriam responder pela “não comprovação da boa e regular aplicação de recursos transferido pelo SUS no exercício de 2001 para o Município de Amargosa/BA”, sem expor as evidências que resultaram no débito questionado, conforme constam do despacho da minha relatoria (peça 5).

11. Além disso, continua, no voto condutor do acórdão 7128/2012-TCU-1ª Câmara (peça 61), o relator manifestou-se no sentido de que o débito de R\$ 8.100,00, relacionado ao pagamento da remuneração de funcionário da prefeitura que não exercia função na área de saúde, com recursos do SUS, deveria ser imputado à municipalidade, caracterizando desvio de finalidade e de que a

decorrência de mais de 10 anos desde o fato gerador do débito estaria limitado o exercício do direito de defesa da municipalidade.

12. Diante dessas considerações, foram os responsáveis citados nos seguintes termos (peças 135 e 136):

"Fica Vossa Senhoria, nos termos dos arts. 10, §1º, e 12, II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, II, do RI/TCU, citada, solidariamente à Sra. Solange da Silva Lacerda (ao Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales) para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, a: (a) comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Amargosa/BA, ou; (b) apresentar alegações de defesa, ou; (c) recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão do fato abaixo descrito:

Origem do Débito: aplicação indevida dos recursos do SUS, repassados à Prefeitura Municipal de Amargosa, apurada durante auditoria realizada pelo Denasus, em razão das seguintes irregularidades:

saques das contas específicas do SUS sem que fossem comprovadas a destinação da verba mediante a apresentação de processos de pagamentos ou documentos comprobatórios da despesa realizada;

...

despesas realizadas sem comprovação da efetiva prestação dos serviços;

...

não utilização dos recursos destinados à ação de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (PAB/ICCN) no objeto do programa;

..."

13. Regularmente citados, dessa vez, nenhum dos dois responsáveis apresentou alegações de defesa. Em vista disso, a unidade instrutora analisou a defesa apresentada anteriormente pelo Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales (peça 129), tendo proposto a irregularidade das contas dos responsáveis e a sua condenação em débito. Observou que está prescrita a pretensão punitiva por parte desta Corte de Contas (peça 141).

14. O MP/TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, concordou com essa proposta (peça 144).

II

15. Em sua única manifestação (peça 129), o Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales alegou preliminarmente a ocorrência de prescrição quinquenal do prazo para instauração da TCE, o cerceamento do direito de defesa e a ocorrência de irregularidades praticadas durante a auditoria do Denasus.

16. No mérito, conforme síntese elaborada pela unidade instrutiva, argumentou que (peça 141):

"a) os documentos foram solicitados junto à prefeitura e, por serem do exercício de 2001, ainda não foram entregues, devendo o Tribunal diligenciar à prefeitura para obter a documentação;

b) as despesas realizadas foram respaldadas por documentos adequados, presentes nos processos de pagamento, e os saques somente eram feitos após a comprovação dos dispêndios; e

c) os serviços prestados por pessoa física e/ou jurídica e a implementação da ação de incentivo ao combate das carências nutricionais (ICCN) foram devidamente efetivados. "

17. Acompanho as análises e conclusões da Secex/BA, que contaram com a anuência do MP/TCU (peças 141 e 144), as quais incorporo as minhas razões de decidir:

“24. A auditoria do Denasus foi realizada no período de 18 a 29/11/2002, quando o Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales ainda ocupava o cargo de Prefeito (2001-2004), tendo a equipe se reportado aos gestores em exercício (peça 1, p. 11-14). Na oportunidade, encontrava-se em foco a verificação de denúncias apresentadas contra o gestor municipal, sendo uma das metodologias adotadas para o desenvolvimento dos trabalhos a realização de entrevistas com o denunciado (peça 1, p. 14).

25. Durante a fase de execução da auditoria, os trabalhos são desenvolvidos na entidade auditada quando a equipe se apresenta formalmente aos gestores para solicitar a documentação a ser examinada e somente depois de confirmada a existência de prejuízo ao erário são identificados os responsáveis estabelecendo-se o nexo de causalidade entre o dano e a conduta do gestor, para que possam ser ouvidos.

26. Assim difícil prosperar os argumentos de que o chefe do executivo desconhecia a presença de auditores desenvolvendo trabalhos de fiscalização durante sua gestão, especialmente pelo fato de no período auditado (2001) a movimentação das contas do FMS era efetuada na contabilidade da prefeitura e o prefeito, junto com a tesoureira, autorizavam os pagamentos e assinavam os cheques. As contas somente passaram a ser gerenciadas pelos secretários de saúde a partir de 15/8/2002.

27. Reforça a conclusão de que o ex-gestor tinha pleno conhecimento dos apontamentos da auditoria, o fato de ele ter assinado documento apresentando justificativas ao Denasus em 20/3/2003 (peça 1, p. 92-96).

28. Depois, mais duas cartas foram enviadas ao Denasus. Uma, solicitando dilação do prazo para apresentação de justificativas e a outra autorizando terceiro a obter informações acerca das notificações que lhe foram endereçadas (peça 1, p. 187-188), o que demonstra que ele teve pleno conhecimento dos fatos ainda na fase administrativa.

29. Os procedimentos realizados pela equipe de auditoria foram corretos: compareceram na entidade auditada, momento em que foram apurados os fatos, inclusive, mediante solicitação de esclarecimentos/entrevistas junto à administração municipal, funcionários e beneficiários e, após a análise das justificativas prévias, emitiram conclusão final relatando as ocorrências que permaneceram pendentes, com indicação dos responsáveis, considerando o período de gestão e atribuição do cargo (peça 1, p. 11-52), não merecendo guarida o ataque aos trabalhos de fiscalização do Denasus.

30. Além disso, o próprio Sr. Rosalvo Jonas Borges Sales enviou duas cartas ao Denasus solicitando dilação do prazo para apresentação de justificativas e autorizando terceiro a obter informações acerca das notificações que lhe foram endereçadas (peça 1, p. 187-188), o que demonstra que ele teve pleno conhecimento dos fatos ainda na fase administrativa.

31. Ainda sobre as alegações de cerceamento de defesa, vale ressaltar que durante a fase interna do processo de tomada de contas especial ainda não se tem propriamente processo caracterizado por lide, mas, sim, procedimento de apuração administrativa. Dessa forma, embora haja previsão de notificar o responsável informando-o sobre as situações irregulares, para que ele apresente a documentação que entender pertinente para esclarecimento dos fatos, a falta dessa comunicação não invalida os atos processuais no âmbito desta Corte de Contas.

32. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que, a ausência da ciência do responsável, na fase interna da TCE, não enseja a nulidade do processo, porque a garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório só é obrigatória na fase externa da tomada de contas especial, por meio de citação expedida por este Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.404/2014, 1.991/2014, 2.875/2014, todos do Plenário.

33. Diante exposto, fica claro que os argumentos construídos na intenção de desconstituir esta TCE não têm fundamento.

34. Também não procede a alegação de que não constam dos autos as evidências das irregularidades apuradas. Conforme se verifica no Relatório do Denasus as investigações foram realizadas com base na análise da documentação disponibilizada pela prefeitura e minuciosamente descritas ao longo do referido relatório e documentada nos autos mediante extratos bancários, recibos e notas fiscais (peça 1, p. 14, 17-31 e 54-88).

35. As despesas impugnadas encontram-se identificadas na planilha de glosa, a qual indica os motivos da rejeição e as evidências de auditoria (peça 1, p. 36-52), não restando dúvidas quanto a caracterização das irregularidades, o que permitiu a elaboração de tabelas apresentadas na instrução inicial (peça 2 p. 2-4) que detalham: a descrição das irregularidades, origem dos recursos, os valores questionados, as datas das ocorrências e as evidências que deram suporte as constatações. A exemplo da tabela a seguir transcrita:

a) saques cujas despesas não foram comprovadas mediante a apresentação de processos de pagamentos ou outros documentos pertinentes (itens IX, Denúncia 1141, alínea “I” e X do relatório do Denasus, peça 1, p. 20-22 e 29). Observe-se que apesar de na planilha elaborada pelo Denasus os cheques de nº 861 e 910 estarem constando como sendo da conta corrente 58.041-4 e o cheque nº 869 da conta 58.040-4, todos eles referem-se, na verdade, à conta corrente 58.040-6, conforme pode ser verificado no extrato bancário, peça 1, p. 64;

(...)

36. Pelas análises precedentes, não merece ser acatado o raciocínio de falta de pressuposto do desenvolvimento válido do presente processo, quer seja por prescrição, por cerceamento de defesa e/ou por inexistência de evidências para fundamentar as irregularidades apontadas.

37. Passado este assunto, restam as irregularidades apontadas sobre as quais o responsável apresentou argumentos fracos e desprovidos de provas documentais capazes de refutar as ocorrências, prevalecendo os apontamentos da auditoria, haja vista que:

a) apesar de afirmar que agiu corretamente na aplicação da verba federal colocada à sua disposição para fins específicos, nenhum comprovante de despesa que prove a destinação da verba sacada das contas do PAB, do FMS e do Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais-ICCN foram apresentados;

b) no curso da auditoria do Denasus (2002) e depois ele teve bastante tempo para oferecer a documentação solicitada que deveria estar arquivada, em perfeita ordem e a disposição dos órgãos de fiscalização e não o fez, portanto, não cabe agora a este tribunal produzir provas em sua defesa, cabendo ao responsável o ônus da prova; e

c) como já comentado anteriormente o Denasus relatou que os cheques eram assinados pelo prefeito e pela tesoureira e que os documentos ficavam arquivados na sede da prefeitura, o que prova seu total acesso aos comprovantes de despesas na época que foram solicitados pela auditoria (peça 1, p. 17).”

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2017.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

