VOTO

Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão da não comprovação da regularidade da aplicação de parte das despesas feitas à conta do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo município de Barão de Grajaú/MA na implementação da estratégia Saúde da Família e Tratamento fora do Domicílio no período de janeiro de 2009 a março 2010. A constatação foi registrada mediante auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) feita para apurar denúncia do Ministério Público Estadual concernente a supostas irregularidades/impropriedades no referido programa. Os responsáveis pelas irregularidades inicialmente apontados foram: Raimundo Nonato e Silva, ex-prefeito, Ionar Rezende Ribeiro, ex-secretária municipal de Saúde e Saneamento, e Lilian Barros Costa Noleto, ex-secretária municipal de Finanças.

2. O Denasus identificou irregularidades relacionadas à ausência de apresentação de comprovantes de despesas de pagamentos realizados com cheques das contas dos programas Saúde da Família e Saúde Bucal no montante de R$ 64.931,36, em desacordo com o art. 63 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e o art. 36 do Decreto 93.872/1986. A partir dessas constatações, o departamento de auditoria responsabilizou Raimundo Nonato e Silva, Lilian Barros Costa Noleto e Ionar Rezende Ribeiro pelo débito e recomendou ao FNS que adotasse procedimentos visando à restituição do valor.

3. O fundo solicitou ao município documentos de comprovação da gestão dos recursos, para fins de instrução da tomada de contas especial (peça 2, p. 152 e 218), e concluiu que houve prejuízo ao erário. Indicou a responsabilidade solidária pelo débito de todos aqueles designados para movimentação dos recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde, ainda que a auditoria do Denasus tenha consignado que os cheques foram assinados apenas pelo ex-prefeito e pela ex-tesoureira, o que excluiria a responsabilidade da ex-secretária de Saúde da movimentação de tais recursos.

4. Já no âmbito do TCU, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex/MA, por não haver nos autos evidências de quais foram os responsáveis imediatos pelos pagamentos impugnados nem seus beneficiários, promoveu diligência ao Banco do Brasil para obtenção de informações sobre os titulares das contas bancárias utilizadas e das cópias dos cheques que viabilizaram os pagamentos impugnados.

5. A resposta à diligência identificou como responsáveis pela movimentação das contas dos programas apenas Raimundo Nonato e Silva e Lilian Barros Costa Noleto. Esses responsáveis foram regularmente citados a se manifestar perante o TCU sobre as irregularidades apuradas (peças 17 e 18).

6. Raimundo Nonato e Silva e Lilian Barros Costa Noleto apresentaram suas alegações de defesa (peças 35 e 22, respectivamente), informando, em síntese, que: (i) os valores mencionados na citação foram sacados em moeda corrente para pagamento de pequenas despesas dos programas e que encaminharam diversos documentos que não teriam sido observados pela equipe de auditoria do Denasus, tais como notas de empenho, notas de liquidação, ordens de pagamento, notas fiscais e recibos de pagamento; e que (ii) "inexistia na época determinação legal que vedasse o pagamento de despesas do Fundo de Saúde em espécie e que a não utilização de cheque nominativo não implicaria desvio de verbas públicas ou de sua finalidade e/ou dano ao erário, pois os pagamentos foram registrados na contabilidade, com identificação dos credores, o que demonstraria, ainda, que, indiretamente, o destino dos recursos em apreço".

7. Ao analisar os argumentos e os documentos apresentados, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE, em pareceres uniformes, propôs rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas, uma vez que não foram suficientes para sanear todas as irregularidades e afastar a totalidade do débito. Sugeriu que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61853264.

8. O Ministério Público junto ao TCU anuiu, sugerindo alguns ajustes formais no encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 45).

9. Com os destaques e os acréscimos a seguir mencionados, alinho-me, em linhas gerais, às conclusões da SecexTCE e do MPTCU, à exceção da impugnação de uma das despesas, conforme descrevo em sequência.

II

10. Endosso as manifestações da unidade técnica e do *Parquet* quanto à não responsabilização de Ionar Rezende Ribeiro, ex-secretária municipal de Saúde e Saneamento. Embora tenha sido preliminarmente apontada como uma das responsáveis pelas irregularidades com base na previsão legal de que o secretário municipal de Saúde é o ordenador e gerenciador dos recursos do SUS, ficou comprovado que a ex-secretária não exercia, de fato, essas atividades e que as contas foram movimentadas apenas pelo ex-prefeito e pela ex-tesoureira do município (peça 2, p.12, e peça 9).

11. Quanto às despesas não comprovadas, a totalidade do débito imputado aos responsáveis (peças 17/8 e 24/8) diz respeito a 23 cheques, sendo: (i) 17 cheques emitidos sem suporte em comprovantes de despesas idôneos; e (ii) 5 cheques sem a identificação do destinatário do recurso, incapazes de comprovar o nexo causal entre a movimentação financeira e o pagamento da despesa dos programas.

12. Do total dos cheques que tiveram as despesas impugnadas, os responsáveis não apresentaram nenhum documento que comprovasse a realização das referidas despesas em relação a 15 deles (cheques 850325 e 850335 da conta do Programa Saúde da Família; e cheques 850203, 850205, 850206, 850208, 850220, 850202, 850212, 850213, 850214, 850217, 850218, 850207 e 850209 da conta do Programa Saúde Bucal).

13. Endosso a proposta da unidade técnica e do MPTCU e considero que, diante da ausência de documentos que comprovem a realização das despesas, os argumentos da defesa não lograram afastar o débito imputado aos responsáveis.

14. Em relação a outros 5 cheques emitidos da conta do Programa Saúde da Família (850279, 850293, 850299, 850313 e 850314), a unidade técnica identificou que foram apresentadas as notas fiscais dos referidos pagamentos pelos credores identificados nos cheques. Assim, propôs acolher a comprovação das despesas para afastar o débito em relação a esses valores.

15. De fato, a análise empreendida pela SecexTCE quanto à correspondência das notas fiscais apresentadas como comprovantes de pagamento e os credores identificados nos respectivos cheques (itens 3 a 7 do Quadro 1, Apêndice I) afasta o débito inicialmente imputado pela não comprovação das referidas despesas.

16. Quanto ao cheque 850265, emitido sem identificação do favorecido e no valor de R$ 6.700,00 (peça 2, p. 90), os responsáveis apresentaram nota de empenho para a empresa Diamante Agropecuária e Locação de Veículos referente a despesa com locação de veículos destinados a manutenção e nota fiscal emitida pela empresa no valor de R$ 6.500,00.

17. A unidade técnica considerou que o comprovante de despesa apresentado não deve ser aceito tendo em vista que o valor do documento fiscal não corresponde ao do cheque. Ademais, o ateste da despesa ocorreu seis meses depois da emissão da nota fiscal, o que sugere ter se dado seu pagamento antes mesmo da liquidação regular da despesa, contrariando as normas de direito financeiro.

18. Alinho-me ao entendimento da unidade técnica. Além de o valor do cheque não guardar correspondência com o documento fiscal apresentado como comprovante da despesa, a ordem de pagamento emitida pelo município (peça 22, p. 9) foi de 11/05/2009, data posterior àquela em que o cheque fora descontado da conta bancária, em 10/03/2009, conforme extrato bancário emitido pelo BB (peça 2, p. 90); por isso, não há como considerar a despesa como regular.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61853264.

19. Por fim, em relação ao último cheque (850273), também emitido sem identificação do destinatário do recurso e no valor de R$ 4.000,00, os responsáveis apresentaram nota de empenho para atender a despesa com folha de pagamento de servidores do Programa Saúde da Família em maio de 2009, no valor de R$ 46.425,00, e a relação individualizada dos pagamentos contida na referida folha de pagamento, com o mesmo valor da nota de empenho. Em complemento, apresentou cópia do cheque 850272, no valor de R$ 37.424,20, que, adicionado ao valor do cheque impugnado, corresponderia ao total da folha de pagamentos.

20. A unidade técnica concluiu que, embora o valor do cheque corresponda ao devido a uma das médicas do programa, o comprovante de despesa não mereceria ser aceito porque não há assinatura da profissional de saúde na folha de pagamentos. Assim, a emissão do cheque sem especificar o destinatário comprometeria a certeza de sua realização e impossibilitaria comprovar a regularidade da despesa.

21. Verifiquei que o extrato bancário apresentado pelo Banco do Brasil (peça 2, p. 92) apresenta duas saídas de valores da conta bancária do Programa Saúde da Família em 30/04/2009 que foram associadas ao pagamento da folha de pessoal: uma no valor de R$ 37.424,20 (cheque 850272) e outro no valor exato de R$ 4.000,00 (cheque 850273). A soma dos valores (R$ 41.424,20) equivale ao montante exato do pagamento líquido devido que foi demonstrado na folha de pagamentos e refletido na nota de empenho, na nota de liquidação e na ordem de pagamento emitidas pelo município (peça 35, p. 53-55).

22. A única diferença do cheque 850273, ora impugnado, para o cheque 850272, que completa o restante do valor da folha de pagamentos e que sequer chegou a ser questionado pela auditoria do Denasus, foi que este apresentou credor genérico identificado, porém ilegível (peça 35, p. 56), ao passo que aquele foi ao portador, sem identificação do credor. Porém, a folha de pagamentos apresentada pelos responsáveis indicava que o mesmo valor, atribuído à médica Luciana W. Fragoso, não seria recebido diretamente via conta bancária da beneficiária.

23. Embora não haja a assinatura da médica indicado o recebimento do referido cheque, tal situação também ocorre com outros 5 profissionais, que, conforme apresentado pela folha de pagamentos (peça 35, p.56), também não receberam via conta bancária própria, mas que, por outro lado, não tiveram a comprovação da referida despesa impugnada.

24. Assim, considerando que a auditoria do Denasus considerou regulares todos os outros pagamentos da folha de pessoal do programa, que foram efetuados por meio do cheque 850272, não vejo motivos para desconsiderar o restante do pagamento, efetuado pelo cheque 850273.

25. Ante o exposto, alinhando-me ao parecer do MPTCU, proponho julgar irregulares as contas de Raimundo Nonato e Silva e Lilian Barros Costa Noleto, imputando-lhes o débito apurado e aplicando-lhes multas individuais do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Assim, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de julho de 2019.

ANA ARRAES
Relatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61853264.