

TC 013.687/2011-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São Vicente Férrer/MA

Responsáveis: Maria do Livramento Mendes Figueiredo (CPF: 376.335.543-04)

Procurador: Ismael Mendes Figueiredo, CPF 376.335.543-04

Proposta: preliminar (novo prazo para apresentação da complementação das alegações de defesa)

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor da Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, então prefeita municipal de São Vicente Férrer/MA (peça 4; v. também p. 10, peça 1), em razão da não comprovação da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo FNS, na modalidade “fundo a fundo”, no exercício de 2003, e no período de outubro a dezembro de 2004, referente à estratégia Saúde da Família, para a referida municipalidade.

HISTÓRICO

2. O Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) promoveu fiscalização no município de São Vicente Férrer, no período de 27/5/2009 a 25/6/2009 (p. 10, peça 1), produzindo o Relatório de Auditoria 8215 (p. 6-71, peça 1) em que é relatado, entre outras constatações, a não comprovação da aplicação dos recursos mencionados (constatação 31238, p. 18-20, peça 1), no valor histórico total de R\$ 2.819.524,27, conforme abaixo:

Exercício	Valor (R\$)
2003	2.653.264,27
2004 (outubro a dezembro)	166.260,00
Total	2.819.524,27

3. Nesse relatório (p. 18-20, peça 1), assim foi detalhada a ocorrência:

Os recursos provenientes do Ministério da Saúde destinados as ações de saúde para o Município de São Vicente Férrer no exercício de 2003 foi de R\$2.653.264,27 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, duzentos e sessenta e quatro reais e vinte e sete centavos). No período de outubro a dezembro de 2004, foram destinados recursos aos Agentes Comunitários de Saúde e estratégia Saúde da Família no valor de R\$ 166.260,00 (cento e sessenta e seis mil, duzentos e sessenta reais) totalizando R\$2.819.524,27 (dois milhões oitocentos e dezenove mil, quinhentos e vinte e quatro reais e vinte e sete centavos) os quais não foram comprovados através de empenhos, ordens de pagamento, notas fiscais e recibos, contrariando os parágrafos 1º e 2º, artigo 63 da Lei nº 4.320/1964 e parágrafo 2º, artigo 36 do Decreto nº 93.872/1986.

Em resposta aos Comunicados de Auditoria nºs 01 e 02, o Secretário Municipal de Saúde informou pelo Ofício nº 013, de 12/06/2009 que a documentação solicitada não foi encontrada nos arquivos da Prefeitura Municipal por tratar-se da gestão anterior.

4. Além dessa constatação, foram apontadas as seguintes não conformidades:

a) profissionais de saúde do Município de São Vicente Férrer que integram as Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal, estão com carga horária no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde-CNES acima do preconizado pela legislação (Constatação 34077; p. 14-16, peça 1);

b) registrado em ata de reunião extraordinária do Conselho Municipal de Saúde de São Vicente Férrer existência de Agentes Comunitários de Saúde que não cumprem carga horária e exercem outras atividades (Constatação 34088; p. 16-18, peça 1);

c) o Sistema Nacional de Auditoria - Componente Municipal, não está estruturado no Município de São Vicente Férrer (Constatação 34102, p. 20, peça 1).

5. Quanto ao débito objeto desta TCE, nas p. 73-79, peça 1, consta a relação das transferências de recursos (relatórios extraídos do sítio do FNS na internet), à exceção das efetivadas no período de outubro a dezembro de 2004, e nas p. 22-60, peça 1, a discriminação individual de cada valor que compõe o débito em questão. Também no Relatório do Tomador de Contas Especial 307/2010 (p. 270-272, peça 1) existe quadro demonstrativo das datas de ocorrência e valores devidos.

6. Estão insertos nos autos, entre outros documentos: a) notificação à responsável (p. 156, peça 1); b) defesa da responsável (p. 220-226, peça 1); c) notificação sobre o não acatamento da defesa e a manutenção da proposição de ressarcimento, com parecer anexo (242-246, peça 1); d) defesa do prefeito contemporâneo à auditoria (p. 196-204, peça 1), em relação as não conformidades detectadas, tendo por anexo o Decreto GP 11/2010 (p. 206-218, peça 1), o qual, entre outras providências, autoriza a instalação de comissão de TCE para apurar as supostas irregularidades relativas à gestão da ex-prefeita Maria do Livramento Mendes Figueiredo (art. 10, p. 216, peça 1). Anota-se que essas justificativas não trazem referências às constatações resumidas no item 4 supra.

7. Constam ainda no processo o Relatório de Tomada de Contas Especial (p. 268-274, peça 1) e a comprovação de inscrição do nome do responsável na conta “Diversos Responsáveis” (Nota de Lançamento 2010NL001252, de 5/11/2010; p. 318, vol. 1).

8. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório de Auditoria (p. 322-324, peça 1), bem como Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 255802/2011 (p. 326-327, peça 1), os quais concluem pelas irregularidades das presentes contas.

9. Em Pronunciamento Ministerial de p. 328, peça 1, o Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

10. Nesta Corte, foram promovidas a citação da aludida responsável e diligência ao Banco do Brasil, conforme peças 6 e 7.

11. Devidamente cientificada sobre o teor da citação em 10/10/2012, consoante Aviso de Recebimento de peça 12, o procurador da ex-gestora, nomeado em peça 14, solicitou a prorrogação de prazo para suas alegações de defesa por 30 dias em 19/10/2012 e novamente em 23/11/2012, ambas autorizadas por esta Secretaria, (peças 16 e 17).

12. A despeito da diligência ao Banco do Brasil, os extratos solicitados, referentes às contas em que os recursos do SUS foram movimentados, estão colacionados à peça 15.

EXAME TÉCNICO

13. Em cumprimento ao Despacho do Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Secex-MA (peça 7), foi promovida a citação da Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, mediante o Ofício 2438/2012 (peça 10), datado de 12/9/2012.

14. A Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 12, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa em 26/12/2012, conforme documentação integrante das peças 18-32.

15. Antes dos exames, cabe informar que o procurador foi habilitado aos autos (peça 14), porém o instrumento de procuração foi apresentado sem a firma reconhecida da outorgante, em desacordo ao disposto no Anexo I da Portaria 305/2009-TCU.

16. A despeito das alegações de defesa da responsável, em virtude da diversidade de pontos contemplados nas alegações de defesa da responsável, tanto em questões formais (ou preliminares, como foi denominado na peça de defesa) quanto ao mérito, a análise de cada questão será feita de forma seccionada, sintetizando os argumentos trazidos pela alegante em peça 18, p. 1-31, e logo abaixo nosso posicionamento referente ao ponto suscitado.

Ausência da ampla defesa e ao contraditório na fase interna da TCE

17. A alegante afirma que a fase interna foi suprimida e não teve a requerida oportunidade de manifestação, sendo que essa fase constitui procedimento essencial, pois desde logo se tem uma relação processual constituída e a ausência constitui prejuízo ao responsável, sendo indispensável ao contraditório nessa fase, a garantia ao direito à ampla defesa.

18. Análise: cabe esclarecer que na fase interna da TCE ainda não se tem propriamente um processo, mas sim mero procedimento de controle, já que ainda não se estabeleceu um litígio. Nessa fase inicial, embora haja a previsão de notificação para que o responsável traga aos autos os documentos que entenda úteis para o esclarecimento da situação, o fato de esta notificação ou citação não ter sido realizada não invalida os atos processuais adotados no âmbito da Corte de Contas.

19. Isso ocorre porque o momento próprio para a defesa do responsável é a fase externa da TCE, que ocorre no âmbito dos Tribunais de Contas. É nessa segunda fase que devem ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com a rigorosa observância do devido processo legal consubstanciado na Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e demais normas pertinentes.

20. No caso, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa se concretizaram com a citação válida pelo TCU, com a devida apreciação das alegações de defesa aduzidas pelo responsável e com a oportunidade de interpor recursos, ocasiões em que a ex-gestora pode refutar as acusações contra ela formuladas.

21. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 3.487/2010 - TCU – 1ª Câmara, 4.737/2008 - TCU – 2ª Câmara, 2.041/2008 - TCU – 2ª Câmara, 1.941/2008 - TCU - Plenário, 2.998/2008 - TCU – 2ª Câmara, 2.599/2008 - TCU – 2ª Câmara e 1.467/2008 - TCU - Plenário).

Ausência de peças essenciais para a instauração da TCE

22. Em suas alegações foi suscitada a ausência de peças essenciais, descumprindo o art. 4º da IN/TCU 56/2007, assim como descumprimento das determinações desta Corte de Contas no qual determina, sob pena de nulidade, a instrução do processo pelo controle interno do órgão responsável, assim, requer a anulação da distribuição do presente feito para cumprimento regular da fase interna.

23. Análise: ao contrário do que foi exposto pelo alegante, a instrução do processo de tomada de contas especial é feito pela autoridade administrativa competente e não pelo controle interno, nesse caso, como os recursos questionados são oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), coube à Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde esse encaminhamento, conforme peça 1, p. 250, não havendo qualquer impropriedade no procedimento executado pelo órgão.

24. Quanto à ausência de peças essenciais a que se refere o art. 4º da IN/TCU 56/2007, o exame preliminar acostado à peça 2, bem como o prosseguimento deste feito materializado na instrução de citação à peça 6, confirmam que estão presentes todos os elementos essenciais para a atuação desta Corte, não sendo cabível a devolução do processo para cumprimento da fase interna.

25. Por conseguinte, não há como prosperar o requerimento para que o processo seja devolvido para o cumprimento da fase interna.

Limitação das exigências de comprovação somente aos recursos repassados fundo a fundo

26. A requerida solicita que sejam limitadas as exigências de comprovação aos recursos repassados fundos a fundo.

27. Análise: a limitação das exigências de comprovação de despesas e receitas tão-somente dos recursos repassados fundo a fundo se mostra descabida, tendo em vista que os valores de débito imputados à responsável são oriundos de contas correntes (peça 1, p. 73-79 e peça 3) credoras de programas cujo financiamento do SUS é promovido via recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, por intermédio de transferências fundo a fundo.

Competência da Câmara Municipal para apreciar as contas municipais

28. Em sua defesa, a gestora sustenta que a competência para apreciar a legalidade, ou prestação de contas do Município de São Vicente Férrer, é privativa da Câmara Municipal de São Vicente.

29. Espera, dessa forma, que seja reconhecida a incompetência do TCU e remetido o processo, com o devido parecer técnico para a Câmara Municipal de São Vicente Férrer/MA, para que seja decidido pelo órgão competente pela legalidade ou ilegalidade das contas a serem tomadas em comento.

30. Análise: é oportuno consignar a competência constitucional do Tribunal de Contas da União estabelecida no art. 71, inciso II, da Constituição Federal de "julgar as contas dos administradores e demais Responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público".

31. Função fiscalizatória que foi pormenorizada pela Lei nº 8.142/90 ao instituir o Fundo Municipal de Saúde - FMS, instrumento que deve ser gerido de forma racional por parte das Prefeituras Municipais e controlado e fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Essa competência fiscalizatória das três esferas é necessária, visto que não é possível estabelecer uma correspondência entre a aplicação individual e específica dos recursos à origem desses, se federal, estadual ou municipal, já que passaram a compor um único fundo, que no caso é o FMS, a partir dos depósitos ali efetivados.

32. O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional efetiva-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo, dessa forma, esse julgamento faz a avaliação global do desempenho do respectivo poder executivo referente a um determinado exercício.

33. Sendo assim, não há qualquer dicotomia entre os mencionados institutos constitucionais (arts. 31 e 71), ou seja, o julgamento das contas pelo TCU, inclusive tomada de contas especial, e o julgamento feito pelo legislativo são independentes.

34. Dessa forma, não prospera a alegação de que esta Corte não possui competência para o julgamento deste feito.

Prescrição nos termos do Decreto 20.910/32

35. Segundo a alegante, o artigo 1º do Decreto 20.910/32, decreto que regula a prescrição, abrange todo e qualquer direito, seja qual for a sua natureza, incluindo os atos nulos e os anuláveis. O prazo determinado pelo decreto é de 5 (cinco) anos para a prescrição.

36. Na apuração do presente feito, os recursos referem-se ao ano de 2003, ou seja, já há mais de cinco anos, portanto, prescrita qualquer tipo de sanção, seja administrativa, seja civil ou penal.

37. Assim, a ex-gestora pede e espera que seja decretada a prescrição e, conseqüentemente, que seja o processo extinto com o julgamento do mérito.
38. Análise: o citado dispositivo estabelece que "as dívidas passivas da união, dos estados e dos municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem".
39. Esse artigo deve ser entendido como decorrência do princípio da supremacia do interesse público em relação ao particular. A existência de prescrição de cinco anos quanto a dívidas passivas de entes públicos justificase pela proteção dos recursos de uma coletividade. Nesse contexto, prepondera o preceito fundamental da segurança jurídica, de modo a proteger o bem comum.
40. Não há sentido utilizá-lo na situação em exame, pois em um polo está proteção ao erário, cuja intenção do legislador foi defender o interesse público, e no outro polo figura um particular.
41. Outro motivo para rejeitar a alegação da prescrição em debate é o Acórdão nº 2.709/2008-Plenário, por meio do qual, em sede de uniformização de jurisprudência, este Tribunal deixou assente que "o art. 37 [em especial, o § 5º] da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis,...". No presente processo, o responsável consta como agente gerador do prejuízo.
42. Cabe anotar ainda que esta Corte de Contas recusou a aplicação do decreto por, pelo menos, seis ocasiões. Isso ocorreu quando do proferimento dos Acórdãos 873/2004-Plenário, 4.088/2008 e 4.210/2010, ambos da 1ª Câmara, 596/2004, 2.775/2007 e 7.165/2010, todos da 2ª Câmara.
43. Desse modo, a prescrição suscitada pela alegante não se mostra cabível.

Autonomia do Conselho Municipal de Saúde para a execução financeira

44. Por intermédio do Decreto GP 3/2001, a ex-prefeita delegou ao setor de contabilidade a geração bimestral do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas e encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado e, também ao setor contábil, cabia a prestação de contas anual à Câmara de Vereadores, à Controladoria-Geral do Estado, à União e ao Tribunal de Contas do Estado.
45. Logo, a responsabilidade pela formalização da prestação de contas é do setor de contabilidade.
46. Ademais, o Fundo Municipal de Saúde é administrado pelo próprio Coordenador do Fundo Municipal, nos termos da Lei Municipal, Secretaria de Saúde, tinha autonomia administrativa e financeira e era supervisionada pelo Conselho Municipal de Saúde.
47. Análise: A responsabilidade pelo referido dano imputado à gestora advém do fato de, na qualidade de prefeita, haver autorizado os pagamentos com os recursos do SUS, fato que ficou cabalmente evidenciado nas diversas ordens de pagamento assinadas pela responsável, conforme quadro-resumo da documentação trazida pela responsável confrontada com os respectivos extratos bancários, ver peça 33.
48. Dessa forma, o decreto mencionado não tem o condão de definir responsabilidade por se tratar de um mero rearranjo administrativo dos procedimentos e a autonomia administrativa e financeira do Fundo Municipal de Saúde, por intermédio do Coordenador do Fundo, foi descaracterizada diante das ordens de pagamento, todas assinadas pela ex-prefeita, consoante quadro de peça 33.

Da documentação com o intento de comprovar a regularidade dos gastos

49. A gestora trouxe aos autos uma série de documentos referentes à movimentação dos recursos questionados.
50. Tais documentos, tanto alusivos à saída dos recursos (notas de empenho e de pagamento) quanto à comprovação de despesas (comprovantes de depósito, recibos, folhas de pagamento, notas fiscais), foram juntados às peças 18, p. 47-90 e peças 19-32.
51. Ante a documentação apresentada, a ex-prefeita requer:
- a) que seja conhecida a alegação de defesa e provida para que se julguem regulares as contas;
 - b) que seja prorrogado o prazo para a juntada de novos documentos, já que é de seu conhecimento que os apresentados não abrangem todo o valor questionado e que ainda está no aguardo da manifestação do Coordenador do Fundo Municipal sobre a localização dos demais documentos;
52. Quanto ao julgamento regular das contas, a alínea *a* do inciso III do art. 16 da Lei 8443/92 é categórica: as contas serão julgadas irregulares, quando comprovada a omissão no dever de prestar contas. O texto legal não faz qualquer menção a dano ao erário, pois a omissão em si já é gravosa o suficiente para que as contas sejam julgadas irregulares. Por conseguinte, ainda que haja condições de se apresentar as contas e comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos em sua totalidade, a omissão foi caracterizada e, por isso, estas não poderiam ser julgadas regulares ou regulares com ressalvas.
53. A despeito da análise da documentação (no quadro resumo de peça 33, foram relacionados as ordens de pagamentos e comprovantes de despesa aos extratos bancários dos fundos de saúde do município de peça 15 com suas respectivas localizações nos autos), ressalte-se que os documentos utilizados para a comprovação do desembolso dos recursos (ordens de empenho e pagamento) são dotados de pouca força probatória em relação ao aspecto financeiro, senão vejamos.
54. O primeiro, ordem de empenho, trata-se de um procedimento de cunho contábil, serve para deduzir seu valor da dotação orçamentária adequada à despesa a realizar, por força do compromisso assumido.
55. Dessa forma, o documento tem como finalidade firmar um compromisso e dar garantia de que os recursos utilizados serão apropriados às despesas, pois dele consta da classificação orçamentária, mas não necessariamente é confirmada a saída desses recursos por meio deste documento, porquanto ser um ato prévio ao pagamento efetivo.
56. O segundo, ordem de pagamento, consiste no despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga, conforme art. 64 da Lei nº 4.320/64, ou seja, é uma declaração que neste caso, foi emitida pela própria responsável.
57. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever da interessada demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados, como na situação presente. (Acórdãos 166/2009-TCU-Plenário, 3.710/2009-TCU-1ª Câmara, 3.131/2010-TCU-1ª Câmara, 4.059/2010-TCU-1ª Câmara, 4.612/2010-TCU-2ª Câmara, 415/2009-TCU-1ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2ª Câmara, 132/2006-TCU-1ª Câmara, entre outros).
58. Assim, compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução dos serviços de saúde, conforme expressa disposição constitucional contida no art. 70, parágrafo único, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

59. Desse modo, o documento apresentado não é suficiente para demonstrar a correta aplicação dos recursos.

60. Entretanto, há que se considerar que, ainda que se mostre dificultosa, existe a possibilidade da gestora adotar medidas, ainda que extemporâneas, com vistas a compor a comprovação da regular execução com recursos repassados pelo SUS.

61. Assim, privilegiando o instituto da verdade material, bem como considerando os princípios do contraditório e ampla defesa, propõe-se que seja conferido a Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo novo prazo para apresentação da complementação de suas alegações de defesa, abrindo-se a ela oportunidade para trazer a este processo elementos que possam comprovar satisfatoriamente a devida aplicação dos recursos do SUS, nos mesmos termos da citação pretérita de peça 6.

CONCLUSÃO

62. Em face da análise promovida do item 16 ao 48, que se trata de questões formais e adjacentes atacadas pela alegante, propõe-se, quando do mérito, rejeitar suas alegações de defesa nesses pontos, uma vez que não foram suficientes para desqualificar os procedimentos até então adotados nesse processo de Tomada de Contas Especial.

63. No que tange à análise da documentação comprobatória, para fins de promoção de esmerada análise sobre os aspectos da omissão no dever de prestar contas por parte da gestora, e garantir o adequado exercício do contraditório e ampla defesa pela parte, especialmente por ser tratarem os recursos ora em análise, referentes a dois exercícios, o que deve englobar relevante quantitativo de documentos a se colacionar, considera-se pertinente a abertura de novo prazo para apresentação da complementação de suas alegações de defesa.

64. Sob outro aspecto, consoante análise no item 15, como o instrumento de procuração juntado aos autos foi apresentado sem a firma reconhecida da outorgante, propomos, ainda, saneamento da procuração peça 14, com vistas ao devido atendimento ao disposto no Anexo I da Portaria-TCU 305/2009 c/c art. 145, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal, nesta fase processual:

a) que, excepcionalmente, seja conferido a Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo e ao Sr. Ismael Mendes Figueiredo, procurador da responsável, novo prazo de 30 dias para apresentação da complementação de suas alegações de defesa, em especial, na adoção de medidas com vistas a recompor a prestação de contas, como requisição de extratos bancários, cópia de cheques utilizados, comprovação de gastos, tais como, notas fiscais, recibos, entre outras, abrindo-se a ela oportunidade para trazer a este processo elementos/documentação que possam comprovar satisfatoriamente a devida aplicação dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde – FNS e destinados ao município de São Vicente Férrer/MA, para ações de saúde nessa municipalidade, em relação ao exercício de 2003 e no período de outubro a dezembro de 2004.

b) que, nos termos do § 1º do art. 145 do Regimento Interno do TCU, seja regularizado pela Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo o instrumento de procuração trazido aos autos com o reconhecimento de sua firma, no prazo de dez dias, conforme o Anexo I da Portaria-TCU 305/2009, sob pena de terem tidos como inexistentes os atos praticados pelo procurador.

Secex-MA, em 26/11/2013



(Assinado eletronicamente)

Frederico Alvares Barra

AUFC – Mat. 9501-0