

**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

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. 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          |
| <b>Total</b>              | <b>2.819.524,27</b> |

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. Dessa forma, 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.

12. 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).

13. 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.

14. Ato contínuo, a Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo apresentou tempestivamente suas alegações de defesa em 26/12/2012, conforme documentação integrante das peças 18-32.

15. Após instrução de peça 34, em que se analisou as alegações de defesa apresentadas, e os documentos trazidos aos autos em face da diligência realizada, propôs-se a reabertura do prazo para

complementação de suas alegações de defesa. Após a concordância da Unidade (peças 35-36) em despacho do Ministro-Relator (peça 37), foi concedido referido prazo, tendo sido comunicado mediante ofício 3581/2013 (peça 39), o prazo de 30 (trinta) dias para que a Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo apresentasse elementos probatórios complementares aos constantes das suas alegações de defesa, bem como determinou a responsável que regularizasse a procuração constante da peça 14.

### **EXAME TÉCNICO**

16. Em 16/1/2014 a responsável regularizou seu instrumento de procuração, consoante peça 40.

17. Na peça 47, a gestora solicitou a prorrogação pelo prazo de 30 dias para que apresentasse a documentação complementar.

18. No entanto, tendo em vista ser a quarta solicitação de prorrogação, pleitos anteriores em peças 16, 17 e 37, seu pedido foi indeferido, conforme despacho do Ministro-Relator em peça 50.

19. Esse indeferimento foi comunicado à responsável mediante ofício 840/2014 (peça 52), tal expediente, contendo a negativa ao seu pedido, é de seu conhecimento, conforme documento constante da peça 55.

20. Dessa forma, expirado o prazo para apresentação de novos elementos de defesa, a responsável optou por não complementar suas alegações de defesa, será, portanto, considerada como sua defesa somente os argumentos/documentos colacionados às peças 18-32, obtidos por intermédio da citação de peça 6.

21. A despeito de alguns pontos preliminares suscitados pela alegante em peça 18, p. 1-8, sua análise foi promovida no item 62 da instrução de peça 34. Vale acrescentar à referida análise que em relação à alegação de prescrição (peça 18, 7-9), não há falar em prescrição da aplicação das apenações previstas na Lei Orgânica do TCU já que, conforme peça 1, p. 156, a gestora foi comunicada em 13/7/2010 sobre as irregularidades que deram azo à presente TCE, dessa forma, tal expediente teve o condão de interromper o prazo prescricional previsto no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), aplicado subsidiariamente neste Tribunal, na mesma linha dos Acórdãos 276/10-TCU-1ª Câmara, 1850/2014-TCU-Plenário e 2972/2014-TCU-Plenário.

22. No que se refere às questões de mérito apresentadas em mencionada defesa (peça 18, p. 9-31), afóra a alegação de que cabia ao Serviço de Contabilidade, a devida prestação de contas, e que o Coordenador do Fundo Municipal de Saúde e a Secretaria de Saúde tinham autonomia administrativa e financeira, para, sob a supervisão do Conselho Municipal de Saúde, gerir os recursos em questão (peça 18, p. 9-11), temas os quais foram devidamente tratados no instrução precedente (itens 44-48 - peça 34), a gestora apresentou uma série de documentos referentes à movimentação dos recursos questionados.

23. Considerando não haver novos elementos e que no exame pretérito foi alvitrada a rejeição de suas alegações de defesa, assente-se com a permanência dessa posição anteriormente proposta, e passaremos a analisar no item 28 desta instrução, os documentos trazidos naquela oportunidade com o intuito de demonstrar se fora correta a aplicação dos recursos do SUS sob sua gestão (peças 18, p. 47-90 e peças 19-32).

24. Tais documentos, eram 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).

25. Ante a documentação apresentada, a ex-prefeita requereu (peça 18, p. 32):

a) que fosse 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;

b) que fosse conhecida a alegação de defesa e provida para que se julguem regulares as contas;

26. No que se refere à solicitação de prorrogação, esta foi concedida, conforme peça 37, e a administradora permaneceu inerte.

27. Quanto ao julgamento regular das contas, essa regularidade não se mostra plausível, conforme passará a se demonstrar.

28. A análise da documentação (no quadro resumo de peça 33, foram relacionadas 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.

29. 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.

30. Dessa forma, o documento tem como finalidade firmar um compromisso e dar garantia de que 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.

31. 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.

32. Consoante 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).

33. Por conseguinte, essa fragilidade da comprovação do dispêndio (ordem de empenho e ordem de pagamento) não nos permite estabelecer o nexo entre os referidos desembolsos e os recibos apresentados, também constantes do quadro de peça 33.

34. No mesmo diapasão, impende reforçar que, na instrução pretérita (item 65-a, peça 34), foi proposta a reabertura do prazo para que a responsável pudesse complementar suas alegações de defesa com documentação hábil a estabelecer esse elo entre o desembolso e o pagamento (extratos bancários, cópia de cheques utilizados).

35. Assim, considerando que competia à gestora 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.

36. Considerando, ainda, que a responsável se manteve silente e que, conforme análise, a documentação apresentada não é suficiente para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui

presentes, que conduzem à rejeição de suas alegações de defesa e o consequente julgamento pela irregularidade de suas contas.

## CONCLUSÃO

37. Em face da análise promovida nos itens 22-36, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

38. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que as contas da Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor já recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

39. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito e sanção aplicados pelo Tribunal (multa - art. 57, Lei 8.443/1992).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas *b* e *c*, e § 1º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 1º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, CPF 376.335.543-04, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

| Data       | Valor (R\$) |
|------------|-------------|
| 03/01/2003 | 151.638,90  |
| 06/01/2003 | 5.366,15    |
| 15/01/2003 | 85.454,00   |
| 16/01/2003 | 6.212,83    |
| 17/01/2003 | 388,83      |
| 28/01/2003 | 41.062,00   |
| 31/01/2003 | 955,00      |
| 03/02/2003 | 151.638,90  |
| 04/02/2003 | 70,00       |
| 07/02/2003 | 5.366,15    |
| 14/02/2003 | 1.944,16    |
| 17/02/2003 | 45.654,00   |
| 06/03/2003 | 157.005,05  |
| 13/03/2003 | 47.398,16   |
| 01/04/2003 | 157.005,05  |
| 11/04/2003 | 78,50       |
| 14/04/2003 | 29.900,00   |
| 15/04/2003 | 15.554,00   |
| 16/04/2003 | 1.944,16    |
| 02/05/2003 | 151.638,90  |
| 07/05/2003 | 5.366,15    |



|            |            |
|------------|------------|
| 14/05/2003 | 17.655,77  |
| 15/05/2003 | 22.500,00  |
| 16/05/2003 | 7.600,00   |
| 26/05/2003 | 75,00      |
| 27/05/2003 | 16,50      |
| 04/06/2003 | 5.366,15   |
| 05/06/2003 | 152.890,57 |
| 12/06/2003 | 53.775,77  |
| 16/06/2003 | 75,00      |
| 17/06/2003 | 14,00      |
| 24/06/2003 | 1.800,00   |
| 02/07/2003 | 153.465,56 |
| 03/07/2003 | 5.941,14   |
| 14/07/2003 | 55.935,77  |
| 30/07/2003 | 107,00     |
| 04/08/2003 | 152.890,57 |
| 13/08/2003 | 1.961,77   |
| 15/08/2003 | 5.941,14   |
| 18/08/2003 | 15.694,00  |
| 25/08/2003 | 38.280,00  |
| 29/08/2003 | 96,50      |
| 01/09/2003 | 152.890,57 |
| 16/09/2003 | 1.961,77   |
| 19/09/2003 | 38.280,00  |
| 22/09/2003 | 15.694,00  |
| 01/10/2003 | 12.093,37  |
| 03/10/2003 | 159.042,80 |
| 08/10/2003 | 5.941,14   |
| 14/10/2003 | 17.655,77  |
| 16/10/2003 | 38.280,00  |
| 24/10/2003 | 209,91     |
| 31/10/2003 | 3.919,00   |
| 05/11/2003 | 159.042,80 |
| 10/11/2003 | 5.941,14   |
| 12/11/2003 | 17.263,42  |
| 13/11/2003 | 38.280,00  |
| 27/11/2003 | 392,35     |
| 03/12/2003 | 11.280,00  |
| 04/12/2003 | 159.496,22 |
| 23/12/2003 | 15.694,00  |
| 30/12/2003 | 38.280,00  |
| 31/12/2003 | 7.902,91   |
| 18/10/2004 | 77.020,00  |
| 23/11/2004 | 77.020,00  |
| 17/12/2004 | 12.220,00  |

b) aplicar à Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, CPF 376.335.543-04, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

SECEX-MA, em 16 de julho de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*

FREDERICO ALVARES BARRA

AUFC – Mat. 9501-0