

Proc. TC- 035.171/2011-1
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Saúde, originalmente em desfavor dos Srs. Adailton Martins (ex-prefeito) e Gerson Veras de Siqueira Mendes (ex-secretário de saúde) e das Sras. Maria do Rosário Serrão Martins (ex-prefeita) e Lucenita Pereira Costa (ex-secretária de saúde), em razão da constatação de pagamentos irregulares à conta dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Pedro do Rosário/MA, nos exercícios de 2004 e 2005, na modalidade “fundo a fundo”, destinados à execução de ações relacionadas aos Programas de Saúde da Família – PSF e Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS naquela municipalidade.

Consoante o Relatório de Auditoria DENASUS 5388, de 12/12/2007 (peça 1, p. 6-50), foram verificadas as ocorrências a seguir relatadas, que ensejaram a recomendação de glosa no valor total de R\$ 178.350,00:

- a) ausência de comprovantes de pagamento para componente das equipes de PSF (enfermeiro), no exercício de 2004 (pagamentos realizados de maio a dezembro, relativos a serviços prestados nos meses de abril a novembro), totalizando o valor de R\$ 108.000,00;
- b) ausência de comprovante de pagamento para componente das equipes de PSF (enfermeiro), no exercício de 2005 (pagamento realizado em janeiro/2005, referente a serviços prestados em dezembro/2014), no valor de R\$ 48.600,00;
- c) ausência de comprovação de pagamentos dos agentes comunitários de saúde, referente ao mês de dezembro/2005, e de três equipes do Programa de Saúde Bucal do mês de novembro/2005, no valor de R\$ 21.750,00.

Constituída a TCE, com posterior encaminhamento a essa Corte de Contas, os autos foram objeto de diversas medidas saneadoras (diligências ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS e ao Banco do Brasil).

Com arrimo nas informações coletadas, a unidade técnica propôs, com aquiescência de Vossa Excelência, a citação dos responsáveis elencados na instrução à peça 28, não mais pelas ocorrências trazidas pelo órgão instaurador, mas pela emissão de cheques em nome do próprio emitente, caracterizando rompimento denexo causal entre o desembolso e a despesa realizada, visto que os cheques foram emitidos à ordem da Prefeitura, ao invés de serem emitidos nominativos aos credores, conforme dispõe o art. 74, § 2º e art. 93 do Decreto-lei 200/1967.

Citados, as Sras. Lucenita Pereira Costa, Marinice Froes Mendes, Maria Domingas Mendes Almeida e Maria do Rosário Serrão Martins e o Sr. Adailton Martins apresentaram suas alegações de defesa, as quais constituem, respectivamente, as peças 62-64, 47-61, 65, 45 e 73, e 44. O Sr. Gerson Veras de Siqueira Mendes se manteve silente.

Em essência, os responsáveis alegaram que:

- a) não tinha competência ou poderes para efetuar saques em nome da prefeitura ou prestar contas perante o Ministério da Saúde, por não ser secretária, coordenadora ou ordenadora de despesas. Portanto, não poderia ser responsabilizada pelos aludidos saques. A defendente apenas assinou os cheques, em cumprimento às ordens de seu superior hierárquico, sem que isso tenha implicado conduta ilícita, sendo a destinação dada aos recursos de exclusiva responsabilidade do ex-prefeito (exclusivamente Sra. Maria do Rosário – peça 44);
- b) Pedro do Rosário/MA era uma cidade que vivia em total isolamento, já que não contava com estradas pavimentadas para chegar à cidade vizinha (Pinheiro/MA), distante dezenas de quilômetros, onde se situava a agência do Banco do Brasil mais próxima, na qual a prefeitura mantinha suas contas. Daí se constatar a necessidade de o gestor fazer saques nos caixas para honrar as despesas com pessoal e fornecedores, que exigiriam pagamentos em espécie, em razão das dificuldades de acesso à cidade de Pinheiro/MA — para eventual saque de cheques nominais pelos prestadores/fornecedores, em especial na época de chuvas, como constatado pela própria equipe de auditoria do DENASUS (peça 1, p. 14) — e da ausência de linha de transporte terrestre diário entre as duas cidades. Tal conduta excepcional, no seu entendimento, poderia ser considerada de “boa fé, pois não havia outra alternativa para fazer funcionar a máquina administrativa”;
- c) os comprovantes juntados em anexo demonstrariam que os cheques emitidos correspondiam às despesas realizadas pela prefeitura com os programas de saúde (peças 47-60, 61, p. 4-52, 62, p. 4-100, 63 e 64, 65, p. 3-14).

Ao analisar os argumentos oferecidos, a unidade técnica rejeitou as justificativas prestadas, entendendo que:

- a) o fato de a gestora ser ou não competente para tal ato seria irrelevante, já que a assinatura dos cheques deu causa à irregularidade ora discutida. Também não lhe socorreria o fato de ter cumprido ordens de seu superior hierárquico, visto ser essa ordem manifestamente ilegal;
- b) o saque dos valores repassados da conta específica diretamente na boca do caixa, sem identificação dos eventuais beneficiados, demonstraria incúria e descontrole no trato com recursos da União, além de configurar desrespeito à legislação. Ademais, o Município de Pedro do Rosário/MA distaria apenas 65,6 km do Município de Pinheiro/MA, de sorte que “as circunstâncias geográficas abordadas pelos responsáveis, ainda que dificultariam a movimentação dos recursos, não os socorrem por não impossibilitar a regular gestão desses”. Ao gestor público não seria facultado dispor recursos “da forma que lhe é conveniente, mas sim, da forma preconizada em lei, que não previa (...) saques em espécie”;
- c) ainda que os documentos trazidos, sintetizados à peça 96, “se proponham a comprovar as despesas realizadas, não é possível estabelecer de forma inequívoca o nexo causal entre estes documentos e seus respectivos desembolsos (cheques sacados – v. tabela às peças 27), especialmente por terem sido emitidos em nome do próprio emitente.

Assim, propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis, com condenação em débito, sem prejuízo da imputação da multa preconizada no art. 57 da Lei 8443/29.

Este Representante discorda do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, por entender que o processo não se encontra saneado. Explico.

Os responsáveis, em alegação uníssona, asseveraram que efetuavam saques em espécie junto à agência bancária no Município de Pinheiro/MA, tendo em vista as dificuldades de

deslocamento entre os dois municípios, ante a inexistência de estradas pavimentadas e de linha regular de transporte entre as duas cidades. Em razão disso, os servidores contratados, assim como os fornecedores do município, exigiriam pagamentos em espécie, ao invés de cheques nominais, os quais requereriam viagem a outra municipalidade para saque.

A unidade técnica verificou, junto ao Google Maps, a distância entre os dois municípios (cerca de 66 Km), entendendo que não seria motivo suficiente a justificar o descumprimento da regra estabelecida.

É exatamente nesse ponto que discordo da Secex-MA. Conforme pesquisa promovida por minha Assessoria junto à internet, os moradores do Município de Pedro do Rosário/MA enfrentam, até os dias de hoje, sérias dificuldades de deslocamento até a agência bancária mais próxima, em especial nos períodos chuvosos (vide <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2014/09/rodovia-ma-006-tem-seu-trafego-interrompido-em-pedro-do-rosario.html> e <http://www.maranhaodagente.com.br/roseana-anuncio-u-pavimentacao-de-estrada-em-visita-a-pedro-do-rosario/>).

É o que se verifica em matéria da TV Mirante, de 10/9/2014, afiliada da Rede Globo no Estado do Maranhão (<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2014/09/rodovia-ma-006-tem-seu-trafego-interrompido-em-pedro-do-rosario.html>), que traz as seguintes informações:

**Rodovia MA-006 tem seu tráfego interrompido em Pedro do Rosário
No período chuvoso os moradores ficam praticamente isolados.
A estrada que eles usam está tomada pela lama em vários trechos.**

Os cerca de 24 mil habitantes do município maranhense de Pedro do Rosário (situado a 305 km da capital) estão impossibilitados de se locomover para a cidade de Zé Doca (a 302 km de São Luís). Cidade essa que eles utilizam para fazer as compras, e resolver questões bancárias. **O problema é que a estrada que eles usam está tomada pela lama em vários trechos, o que acaba dificultando muito a passagem dos veículos.**

Para o motorista Rubens Pinheiro além da situação precária da estrada, o preço das passagens subiu muito, e isso também acabou colaborando de maneira negativa para a inércia de quem vive em Pedro do Rosário. “Os aposentados, comerciantes, a maioria das compras é aqui. Você chega no comércio de Zé Doca hoje e não vê ninguém de Pedro do Rosário. Os aposentados tão lá, sem saber o que fazer. Hoje a passagem aumenta. Passagem de 15 reais hoje tá 30, 40 reais. Mototáxi cobra 50, 60, 70 reais pra vim até Zé Doca”.

No período chuvoso que dura em média de seis meses na cidade de Pedro do Rosário, os moradores ficam praticamente isolados, e mesmo quando não tem mais chuva, ainda assim, a estrada fica praticamente intransitável, e nesse momento a situação se tornou mais crítica ainda porque uma das pontes foi danificada. A estrutura de madeira teve suas partes queimadas e algumas peças foram cortadas.

O problema que já dura algum tempo tem causado muita dor de cabeça para quem depende desse trecho, como é o caso do lavrador Raimundo Nonato Costa. “A gente se sentiu numa situação muito crítica hoje e chegando o inverno pior vai ficar né? Porque quando tinha as pontes ainda passava. Era lameira. E hoje a situação tá assim”.

Um grupo de manifestantes está acampado há duas semanas exigindo a conclusão da rodovia, que só é asfaltada no trecho que vai até Pinheiro (a 333 km da capital). No ano passado eles chegaram a interditar a BR-316 exigindo a construção desse trecho da MA, porém até agora a obra não saiu do papel. Os moradores dizem saber que até a licitação já foi feita, mas eles temem que o serviço não seja iniciado antes do período de chuvas que se inicia no mês de janeiro. (grifei)

Tem-se, portanto, que, embora os responsáveis não tenham cumprido a norma vigente, ao realizarem saques por meio de cheques emitidos em favor da própria prefeitura, as especificidades da ocorrência atenuam, em meu julgamento, a sua gravidade.

Embora o deslocamento de 66 Km, em estrada em perfeitas condições, para eventual saque de cheques nominais emitidos pela prefeitura para pagamentos de servidores e fornecedores, possa parecer algo que não enseja maiores dificuldades — o que não seria “motivo suficiente a justificar o descumprimento da regra estabelecida” —, o mesmo não pode ser dito em relação às condições precárias das estradas daquela municipalidade. Há que se considerar, então, o caso concreto.

Some-se a isso o fato de a auditoria do DENASUS ter detectado irregularidade apenas no tocante a algumas despesas (pagamentos a enfermeiros de maio a dezembro/2004 e janeiro/2005, bem como de agentes comunitários de saúde e equipes de saúde bucal, nos meses de dezembro e novembro/2005, respectivamente) e ter reconhecido os estorvos enfrentados pelos moradores em seus deslocamentos.

Assim, em meu julgamento, os presentes autos devem ser restituídos à Secex-MA para que promova a análise da documentação encaminhada a título de prestação de contas (peças 47-60, 61, p. 4-52, 62, p. 4-100, 63 e 64, 65, p. 3-14), de forma a verificar se os valores dos cheques sacados em favor da prefeitura encontram correspondência com as despesas referentes aos programas de saúde por ela desenvolvidos (em termos de valores, datas, regularidade contábil, objeto, entre outras informações). Não é demais ressaltar que especial atenção deve ser dada aos eventuais comprovantes das despesas glosadas pela auditoria do DENASUS, atentando-se para os valores salariais constantes dos contratos juntados à peça 6.

Ministério Público, em 23 de março de 2015.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral