

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 004.139/2011-9

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Itapé/BA.

Responsáveis: Ana Selma de Souza Mendonça (CPF 173.553.975-91); Urbano José dos Santos (CPF 291.356.305-82).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FNS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS AO MUNICÍPIO DE ITAPÉ/BA. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. VÍCIO PROCESSUAL RELACIONADO AO DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO. REEXAME DO FEITO POR PARTE DA UNIDADE TÉCNICA À LUZ DE DOCUMENTAÇÃO NÃO EXAMINADA ANTERIORMENTE, PORÉM JÁ INTEGRANTE DOS AUTOS. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE DE UM DOS GESTORES. PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Urbano José dos Santos, ex-prefeito do Município de Itapé/BA (Gestão: 2001-2004), e da Sra. Ana Selma de Souza Mendonça, ex-secretária municipal de Saúde, diante da ausência de comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais repassados à referida municipalidade, por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS), com vistas ao desenvolvimento de ações no âmbito do Programa de Saúde na Família (PSF) e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

2. Diante dos elementos constantes dos autos, o auditor federal da Secex/BA lançou a instrução de mérito à Peça nº 80, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 81 e 82), nos seguintes termos:

“Introdução:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo do Fundo Nacional de Saúde, tendo como responsável o Sr. Urbano José dos Santos, solidariamente com a Sra. Ana Selma de Souza Mendonça, Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos, em virtude de irregularidades na aplicação de recursos do SUS para o desenvolvimento de ações no âmbito do Programa de Saúde na Família – PSF e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS.

Hisórico:

2. As irregularidades que motivaram a instauração desta TCE, descritas no Relatório 7.233/2008 e relatório complementar, peça 1, p. 101-130 e 271-279, são as seguintes:

a) falta de documentação comprobatória das despesas no valor de R\$ 114.660,00, referente à aplicação dos recursos destinados ao Programa de Saúde da Família (PSF), recebidos no exercício de 2004; e

b) não comprovação dos pagamentos dos salários destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS, no valor de R\$ 22.620,00, referente ao período de agosto a dezembro de 2004.

3. O débito total decorrente das irregularidades acima foi calculado em R\$ 137.280,00, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

<i>Irregularidade</i>	<i>Valor</i>	<i>Data Crédito</i>	<i>Peça 1, p.</i>
<i>Ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos do PSF.</i>	8.820,00	13/1/2004	123 e 134
	8.820,00	13/2/2004	123 e 136
	8.820,00	13/4/2004	123 e 139
	8.820,00	15/4/2004	123 e 139
	8.820,00	12/5/2004	125 e 141
	8.820,00	14/6/2004	125 e 143
	8.820,00	14/7/2004	125 e 145
	13.230,00	17/8/2004	127 e 147
	13.230,00	17/9/2004	127 e 149
	13.230,00	18/10/2004	127 e 151
	13.230,00	23/11/2004	129 e 153
<i>Total</i>	114.660,00		

<i>Irregularidade</i>	<i>Valor</i>	<i>Data Crédito</i>	<i>Peça 1, p.</i>
<i>Ausência de documentação referente ao pagamento dos ACS.</i>	4.680,00	17/8/2004	125 e 147
	4.680,00	17/9/2004	127 e 149
	4.420,00	18/10/2004	127 e 151
	4.420,00	23/11/2004	129 e 153
	4.420,00	17/12/2004	129 e 155
<i>Total</i>	22.620,00		

4. Confirmados os vínculos de responsabilidade do Sr. Urbano José dos Santos e da Sra. Ana Selma de Souza Mendonça, após diligências saneadoras junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA e ao Município de Itapé, promoveu-se a citação solidária de ambos, conforme autorizado no despacho do Exmo. Sr. Ministro André Luís de Carvalho (peça 19), por meio dos Ofícios 1886/2012 e 1885/2012-TCU/SECEX-BA (peças 22 e 23). Os responsáveis tiveram ciência da mencionada documentação conforme documentos às peças 24-26.

5. Transcorrido o prazo sem que eles se manifestassem para apresentar alegações de defesa ou recolher o débito imputado, foi proposto na instrução à peça 29, datada de 13/12/2012, o julgamento das contas e, com anuência do Diretor e do Titular da Secex-Ba (Peças 30-31), foram os autos encaminhados à d. Procuradoria para pronunciamento regimental.

6. Em sessão de 16/4/2013 foi prolatado o Acórdão 2.065/2013-TCU-2ª Câmara que julgou irregulares as contas do Sr. Urbano José dos Santos e da Sra. Ana Selma de Souza Mendonça, condenando-os, solidariamente, a recompor o Erário.

7. Inconformados, ambos interpuseram recurso de reconsideração contra o mencionado acórdão (peças 42, 46, 49, 50 e 53), o qual foi examinado na instrução da Serur (peça 65), cuja proposta de provimento dos recursos e a declaração de nulidade do acórdão recorrido, com retorno dos autos à Secex/BA para análise das alegações de defesa às peças 27 e 28, foi acolhida pela 2ª Câmara deste Tribunal, mediante o Acórdão 3.876/2014 (peça 69).

Exame técnico:

8. De início, vale tecer comentários sobre a responsabilidade da ex-secretária de saúde, arrolada no presente processo.

9. Conforme registrado no relatório de auditoria do Denasus (Constatação 3181) e afirmado na defesa apresentada pela ex-secretaria, ainda no âmbito do Denasus (peça 1, p. 113 e 181-185), verifica-se que o Fundo Municipal de Saúde não era por ela gerenciado, suas ações não envolviam o ordenamento das despesas, que eram autorizadas e liquidadas pelo chefe do executivo municipal. Os processos de pagamento juntados à peça 27 conferem firmeza à situação descrita.

10. Diante desse contexto, resta confirmado que a ex-secretária não praticou os atos que resultaram nas irregularidades apontadas e, portanto, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 7.128/2012-TCU-1ª Câmara e manifestação do Ministro Relator em Despacho exarado no TC 001.811/2013-4), deve ser excluída sua responsabilidade nos presentes autos.

11. No que diz respeito à documentação que constitui as peças recursais apresentadas pelos Srs. Urbano José dos Santos e Ana Selma de Souza Mendonça, na análise empreendida pela Serur, ressaltou-se que, embora apresentados cinco expedientes, foram utilizados os mesmos fundamentos, sendo examinadas as peças 49 e 50, em conjunto. As demais peças 42, 46 e 53, tratam-se de meras cópias das demais.

12. Resumidamente, o auditor federal teceu as seguintes considerações sobre tais documentos:

12.1. Foi enviada ao Tribunal extensa documentação detalhando os procedimentos realizados para comprovação da boa aplicação dos recursos (Doc. 2), incluindo os comprovantes do regular funcionamento dos programas e do pessoal dos postos de saúde (peça 49, p. 2);

12.2. Também foi encaminhada ao Fundo Nacional de Saúde a devida documentação (peça 49, p. 2);

12.3. No Documento 3, em anexo, consta a documentação encaminhada ao Prefeito e ao Presidente da Câmara, sendo que, na mesma data, idêntico material foi remetido ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia-TCM/BA; e

12.4. No expediente recursal do Sr. Urbano, foram listados processos pagos aos profissionais da saúde no período de 1º/1/2001 e 31/12/2004, num total de 32 itens informados (peça 50, p. 2-4).

13. Aquela unidade técnica concluiu que, apesar de os responsáveis não terem acostado quaisquer documentos relativos à comprovação dos processos de pagamento indicados nas peças recursais, tais documentos já haviam sido juntados às alegações de defesa, apresentadas intempestivamente, as quais não foram objeto de análise previamente ao julgamento de mérito (subitens 4.8 e 4.9 da peça 65), tendo sido proposta, por esta razão, a nulidade do Acórdão 2.065/2013.

14. No tocante às alegações de defesa apresentadas em conjunto pelo Sr. Urbano José dos Santos e pela Sra. Ana Selma de Souza Mendonça (peças 27 e 28), segue síntese dos argumentos oferecidos:

14.1. Em resposta à solicitação do FNS, foi enviada carta objetivando responder e esclarecer todas as dúvidas (Doc 1 anexo), a qual não foi acatada naquela oportunidade (peça 27, p. 1 e 4-6);

14.2. Na tentativa de colaborar com o TCU, encaminhamos cópias dos processos de pagamentos e listagens de processos enviados ao TCM/BA (peça 27, p. 1); e

14.3. Durante o exercício de 2004, o Programa de Agentes Comunitários e os postos do PSF funcionaram normalmente, com pagamento dos profissionais identificados; Doc. 2 a 32 (peça 27, p. 1-3).

15. Como se pode ver, os pontos abordados na defesa apresentada, na essência, são os mesmos das peças recursais, nada acrescentando aos autos que possa ser utilizado para afastar as

irregularidades. Da mesma forma, as listagens de pagamentos efetuados no período de 1º/1/2004 a 31/12/2004 foram apresentados no recurso, como segue:

15.1. a documentação mencionada no subitem 14.2 foi apresentada junto às alegações de defesa ora em exame (peças 27-28) e trata-se da mesma apontada no subitem 12.1 e 12.3 (citada na peça 49, p. 1 e 3); cujo exame será exposto adiante;

15.2. a carta enviada a Funasa consta da peça 27, p. 4-6 e da peça 46, p. 5-7, sendo citada, também, na peça 49, p.2); e

15.3. o elenco dos profissionais supostamente pagos com os recursos peça 27, p. 1-3, é idêntico ao que consta na peça recursal do Sr. Urbano (peça 50).

16. Os únicos elementos novos são os processos de pagamento e listagem de processos pagos acostados à peça 27, p. 7-111 e 28, sendo que, da análise de tais elementos, em conjunto e confronto com os extratos bancários e demais evidências reunidas pelo Denasus, verifica-se que:

16.1. Somente o Processo de Pagamento 3825 (peça 27, p. 57-59) refere-se a despesa efetuada com recursos da conta do PAB apontada pela auditoria (C/C 58.044-9), no entanto, os extratos bancários não registram o saque na conta bancária, impossibilitando confirmação do nexo de causalidade. Os demais indicam pagamentos efetuados a partir de contas distintas. Dessa forma, não há como estabelecer nexo de causalidade entre a receita e as despesas, impossibilitando que tais documentos sejam acolhidos como comprovantes da regular aplicação dos recursos (peça 27, p. 17-55, 60-79);

16.2. No que se refere às listagens de processos pagos (peça 27, p. 7-16 e 97-111), embora alguns indiquem serviços de profissionais de saúde, não há qualquer registro que permita estabelecer conexão com os recursos glosados, sendo insuficientes para elidir o débito; e

16.3. Por outro lado, da relação de pagamentos acostada à peça 27, p. 80-96, podem-se extrair pagamentos referentes aos profissionais dos Programas de Saúde da Família – PSF e Agentes Comunitários de Saúde – ACS, liquidados com recursos da C/C 58.044-9, os quais podem ser acolhidos como comprovação da regular aplicação dos referidos recursos. Com isso, então, o montante a ser abatido do débito apurado inicialmente equivale a R\$ 90.016,48, sendo que, a partir dos cheques indicados na listagem cotejados com os extratos da conta bancária, foi elaborada a tabela a seguir:

Nº cheque	Valor total dos pagamentos comprovados (R\$)	Data saque	Evidências
850027	6.860,20	4/2/04	peça 1, p. 136 e peça 27, p. 84-85 e 87
850028	18.151,60	17/2/04	peça 1, p. 136 e peça 27, p. 84-85
850029	235,00	17/2/04	peça 1, p. 136 e peça 27, p. 85
850061	200,00	20/2/04	peça 1, p. 136 e peça 27, p. 87
850030	7.646,94	12/3/04	peça 1, p. 138 e peça 27, p. 86-87 e 89
850032	686,00	30/3/04	peça 1, p. 138 e peça 27, p. 86
850031	4.792,20	30/3/04	peça 1, p. 138 e peça 27, p. 86-87
850062	6.110,64	15/4/04	peça 1, p. 139 e peça 27, p. 87-88
850082	966,40	6/5/04	peça 1, p. 140 e peça 27, p. 89
850035	6.485,20	13/5/04	peça 1, p. 140 e peça 27, p. 89-90
850084	3.309,20	24/5/04	peça 1, p. 140 e peça 27, p. 90
850064	5.394,80	15/6/04	peça 1, p. 142 e peça 27, p. 91
850085	5.124,60	16/6/04	peça 1, p. 142 e peça 27, p. 90
850087	343,00	23/6/04	peça 1, p. 142 e peça 27, p. 90
850088	3.000,00	14/7/04	peça 1, p. 144 e peça 27, p. 91

850065	1.200,00	15/7/04	peça 1, p. 144 e peça 27, p. 92
850090	2.427,50	12/8/04	peça 1, p. 146 e peça 27, p. 92
850073	2.299,40	17/8/04	peça 1, p. 146 e peça 27, p. 80 e 92
850099	2.080,00	16/11/04	peça 1, p. 152 e peça 27, p. 82
850102	7.903,80	24/11/04	peça 1, p. 152 e peça 27, p. 81 e 93-94
850106	4.800,00	24/12/04	peça 1, p. 154 e peça 27, p. 94-95
Total	90.016,48		

Conclusão:

17. No que se refere à responsabilidade da Sra. Ana Selma de Souza Mendonça, restou comprovado que, de fato, ela não atuou como gestora dos recursos impugnados. Assim, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 7.128/2012-TCU-1ª Câmara), deve ser excluída sua responsabilidade nos presentes autos.

18. Analisadas as alegações e defesa apresentadas às peças 27 e 28, conclui-se que a documentação oferecida não contém informações suficientes para elidir as irregularidades apontadas e afastar, por completo, o débito apurado, podendo ser aceita apenas em parte, a fim de abater o correspondente a R\$ 90.016,48, conforme tabela acima.

19. Inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Benefícios do controle externo:

20. Entre os benefícios desta tomada de contas especial pode-se mencionar o potencial retorno dos recursos aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, em função do débito que vier a ser imputado, em razão das despesas não comprovadas, bem como a receita a ser creditada aos cofres do Tesouro Nacional, decorrente das sanções a serem aplicadas.

Proposta de encaminhamento:

21. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, para encaminhamento à d. Procuradoria, para pronunciamento regimental, e, posteriormente, ao gabinete do Exmo. Ministro Relator André Luís de Carvalho, propondo:

21.1. excluir como responsável no presente processo a Sra. Ana Selma de Souza Mendonça, ex-Secretária Municipais de Saúde de Itapé/BA;

21.2. acatar parcialmente as alegações de defesa do Sr. Urbano José dos Santos, considerando a comprovação da aplicação de parte dos recursos recebidos, no valor original de R\$ 90.016,48, para abatimento do valor total da dívida;

21.3. julgar irregulares as contas do Sr. Urbano José dos Santos, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea 'c', e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/92, e condená-lo ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU (RITCU), em razão da falta de documentação comprobatória da aplicação dos recursos destinados ao Programa de Saúde da Família e pela não comprovação dos salários dos Agentes Comunitários de Saúde; abatendo-se as importâncias discriminadas no subitem 16.3 desta instrução:

<i>Irregularidades</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data Crédito</i>
<i>Ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos do PSF do dos ACS.</i>	8.820,00	13/01/2004
	8.820,00	13/02/2004
	8.820,00	13/04/2004

	8.820,00	15/04/2004
	8.820,00	12/05/2004
	8.820,00	14/06/2004
	8.820,00	14/07/2004
	13.230,00	17/08/2004
	13.230,00	17/09/2004
	13.230,00	18/10/2004
	13.230,00	23/11/2004
	4.680,00	17/08/2004
	4.680,00	17/09/2004
	4.420,00	18/10/2004
	4.420,00	23/11/2004
	4.420,00	17/12/2004
<i>Débito Total</i>	137.280,00	
<i>Crédito decorrente de despesas comprovadas</i>	90.016,48	<i>* Valores e datas especificadas na tabela do subitem 16.3</i>

21.4. aplicar ao responsável acima indicado a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação que vier a ser proferida até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

21.5. que seja autorizada, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

21.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, a remessa de cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Bahia, para o ajuizamento das ações que entender cabíveis.”

3. Enfim, o MPTCU, neste feito representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se favoravelmente à aludida proposta da Secex/CE, segundo o parecer lançado à Peça nº 83, nos seguintes termos:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em cumprimento à determinação constante do Acórdão n.º 2.193/2007-TCU-2.ª Câmara (Relação n.º 99/2007 – Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), que apreciou representação acerca de denúncias de possíveis desvios de recursos do Programa Saúde da Família no município de Itapé/BA (peça 1, p. 15). Os responsáveis arrolados nos autos são o Senhor Urbano José dos Santos e a Senhora Ana Selma de Souza Mendonça, respectivamente Prefeito Municipal e Secretária de Saúde à época dos fatos.

2. As irregularidades em discussão – descritas nos relatórios do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde acostados à peça 1, p. 101-130 e 271-279 – consistem da falta de documentação comprobatória de despesas do Programa de Saúde na Família (PSF) ao longo de todo o exercício de 2004, no valor de R\$ 114.660,00, e da não comprovação dos pagamentos dos salários no âmbito do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), no período de agosto a dezembro de 2004, no valor de R\$ 22.620,00.

3. Os gestores, citados em outubro de 2012 (peças 22 a 26), apresentaram alegações de defesa intempestivas, em janeiro de 2013 (peças 27 e 28). Tais elementos não foram objeto de análise na primeira instrução de mérito produzida pela Secex-BA e não foram considerados na respectiva decisão de mérito, prolatada no Acórdão n.º 2.065/2013-TCU-2.ª Câmara, que julgou irregulares as presentes contas especiais, com condenação em débito e aplicação de multa aos gestores (peças 29 a 35). Posteriormente, foi declarada a nulidade desse julgado, em sede de recurso interposto por ambos os responsáveis, o que ensejou o retorno dos autos à Unidade Instrutiva, para análise das alegações de defesa (peças 42, 46, 49, 50, 53, 69 a 71).

4. Após examinar os argumentos e comprovantes coligidos aos autos pelos responsáveis, a Secex-BA se pronunciou pelo acatamento parcial das alegações de defesa, de sorte a afastar a responsabilidade da Senhora Ana Selma de Souza Mendonça e a elidir parte do débito, no montante de R\$ 90.016,48.

5. A proposta de exclusão da Secretária de Saúde do polo passivo desta TCE fundamenta-se na comprovação de que o Fundo Municipal de Saúde não era efetivamente gerenciado por ela, uma vez que todas as ações relativas à execução das despesas à conta desse fundo foram praticadas pelo prefeito municipal (peça 1, p. 51, 113, 123, 181-185, e peças 27 e 28).

6. Bem assim, dos diversos documentos apresentados à guisa de comprovação da regularidade das despesas, a Unidade Instrutiva identificou correspondência parcial entre os cheques constantes da listagem de pagamentos realizados com recursos da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde, de n.º 58.044-9, agência 2166-0 do Banco do Brasil (peça 27, pp. 80-96), e o extrato da movimentação dessa conta ao longo do ano de 2004 (peça 1, pp. 134-159). Logo, diante de evidências suficientes para caracterizar o nexo de causalidade entre os recursos do FMS e pagamentos no valor total de R\$ 90.016,48, propugna a dedução dessa quantia, consideradas as respectivas datas de compensação dos cheques, do débito originalmente apurado.

7. Endossamos as conclusões da Secex-BA. Permitimo-nos apenas sugerir que, ao rol de despesas comprovadas, sejam acrescidos os valores de parte das despesas informadas no processo de pagamento n.º 3825 (peça 27, p. 57-59), tendo em vista que constam do extrato de movimentação bancária débitos de dois dos cheques informados (n.º 850072, em 12/8/2004, de R\$ 4.000,00, n.º 850075, em 14/10/2004, de R\$ 3.500,00, respectivamente, peça 1, pp. 147 e 151). Configurado o liame causal, entendemos cabível acatar também essa parte da despesa.

8. Feitas essas considerações, esta representante do Ministério Público alinha-se à proposta de encaminhamento oferecida pela Unidade Instrutiva às peças 80/81/82, no sentido acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, excluindo-se a responsabilidade da Senhora Ana Selma de Souza Mendonça e julgando-se irregulares as contas do Senhor Urbano José dos Santos, condenando-o a restituir aos cofres do Fundo Nacional de Saúde os valores das despesas não comprovadas nesta tomada de contas especial, com os devidos acréscimos legais, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.”

É o Relatório.