

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.

Os responsáveis foram citados em razão da emissão de cheques em nome do próprio emitente, caracterizando rompimento de nexos 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.

Em atendimento à citação, 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 nominativos 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 despendar 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.

Ao analisar os autos, discordei do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, por entender que o processo não se encontrava saneado (peça 102).

Destaquei que 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.

Com vistas a verificar a pertinência dessa assertiva, minha Assessoria efetuou pesquisa junto à internet, constatando que 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.

Assim, considerei que, embora os responsáveis não tivessem cumprido a norma vigente, ao realizarem saques por meio de cheques emitidos em favor da própria prefeitura, as especificidades do caso atenuariam a gravidade da ocorrência.

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.

Em razão disso, sugeri que este processo fosse restituído à Secex-MA para que promovesse 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), devendo ser dada especial atenção aos eventuais comprovantes das despesas glosadas pela auditoria do DENASUS, atentando-se para os valores salariais constantes dos contratos juntados à peça 6.

Vossa Excelência, aquiescendo a minha proposição, determinou o retorno dos autos à Secex-MA para a adoção das providências por mim sugeridas (peça 103).

Em cumprimento, a unidade técnica promoveu minuciosa análise dos documentos e elaborou a instrução que constitui a peça 105, tendo, ao final, concluído pelo acolhimento parcial das alegações de defesa oferecidas, com a decorrente redução do débito inicialmente atribuído aos responsáveis.

Consoante a Secex-MA, foram afastados os seguintes débitos (considerando a numeração dos itens de despesas relacionados no Anexo I da instrução à peça 105):

- a) saques efetuados, cujos valores e datas coincidem integralmente com os constantes dos documentos de despesas apresentados, que contemplam aquisições de medicamentos/insumos/equipamentos hospitalares e pagamento de pessoal dentro do objeto dos programas de saúde: itens de despesa 1, 2, 4, 6, 7, 8, 10, 13, 17, 20, 21, 25, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 46, 48, 60, 62, 63, 65, 71, 72, 75, 76, 77, 79, 84, 100, 102, 122, 124, 133, 139 e 145, **totalizando R\$ 224.160,70**;
- b) saques efetuados, cujos valores são iguais aos constantes dos documentos de despesas apresentados, porém com datas distintas (variação de 1 a 36 dias, entre as datas dos saques e da realização das despesas). Foram validados apenas os referentes aos pagamentos de ACS (itens de despesa 19, 41, 47, 53, 59, 68, 80 e 91, **no total de R\$ 93.480,00**), tendo em vista a “necessidade de pagamentos mensais a esses agentes e que não foram anotadas irregularidades relativas à fidedignidade dos comprovantes de pagamentos auditados pelo Denasus”; bem como aqueles cujo interregno entre o saque efetivo e o pagamento da despesa foi de até três dias úteis, prazo que a unidade técnica julgou razoável (itens 27, 49, 69 e 87, **no total de R\$ 5.200,87**);
- c) saques efetuados, cujos valores e datas são distintos daqueles constantes dos documentos de despesa: apenas o item 136 foi validado (**R\$ 428,00**), pois as diferenças são de apenas R\$ 0,46 e 1 dia (30/1 contra 31/1);
- d) saques para pagamento das equipes de PSF - 2004: foram validados, integralmente, os valores relativos aos itens 22, 33, 40, 43 e 52, e parcialmente os referentes aos itens 5, 16, 67, 70 e 78 (tendo em vista a divergência entre os saques efetuados e os valores pagos aos prestadores), **totalizando R\$ 302.200,00**;
- e) saques para pagamento das equipes de PSF – 2005: foram afastados os débitos pertinentes aos itens 89, 97, 103, 111, 125, 130, 134, 138, 144, 150 e 157, e parcialmente o referente ao item 199, **totalizando R\$ 509.100,00**;
- f) saques para pagamento das equipes de PSB – 2005: foram afastados os débitos referentes aos itens 104, 112, 120 e 131, **totalizando R\$ 30.600,00**;
- g) saque efetuado para pagamento de ACS – 2005 (**item 154 – R\$ 28.200,00**).

Foram mantidos, no entanto, os seguintes débitos:

- a) itens 15, 23, 26, 28, 42, 54, 55, 56, 57, 58, 61, 73, 82, 83, 101, 106, 107, 109, 110, 114, 116, 121, 128, 143, 148, 149, 151, 158, 159, 161 e 162, referentes a despesas não comprovadas (**total de R\$ 267.995,15**);
- b) itens 11, 45, 81, 92 e 118 (**total de R\$ 24.434,49**), cujos valores dos saques são coincidentes com os documentos de despesa, mas o “atesto de pagamento ocorreu em data pretérita ao saque”;

- c) itens 3, 12, 14, 38, 39, 51, 64, 86, 88, 95, 117, 129, 137 e 152 (**total de R\$ 18.670,97**), cujos valores dos saques são coincidentes com os documentos de despesa, mas o intervalo (acima de três dias úteis) entre os saques e os pagamentos não permitiriam vislumbrar o necessário liame;
- d) itens 96, 123, 147, 155 e 156 (**total de R\$ 32.626,83**), considerando que os valores e as datas dos saques efetuados divergem dos constantes dos documentos de despesa;
- e) itens 5, 16, 67, 70 e 80 (**total de R\$ 24.787,00**), correspondentes a valores que teria sido pagos às equipes de PSF – 2004, cuja regularidade não teria sido demonstrada;
- f) itens 85, 127 e 160 e parte do item 119 (**total de R\$ 106.478,00**), correspondente valores que teriam sido pagos às equipes de PSF-2005, cuja regularidade não teria sido demonstrada;
- g) itens 93, 142 e 153 (**total de R\$ 23.050,00**), valores que teriam sido pagos às equipes de PSB, cuja regularidade não teria sido demonstrada;
- h) itens 9, 18, 24, 35, 37, 44, 50, 66, 74, 90, 94, 98, 99, 105, 108, 113, 115, 126, 132, 135, 140, 141 e 146 (**total de R\$ 345.604,90**), pertinente a saques efetuados para pagamento de múltiplas despesas, cujos somatórios e datas não coincidem com os valores e datas dos saques.

Com fundamento na análise empreendida, a Secex-MA propôs, fundamentalmente, o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, condenação ao ressarcimento do débito remanescente e imputação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Louvo o grande esforço empreendido pela unidade técnica com vistas ao atendimento da determinação exarada por Vossa Excelência, a par da sugestão por mim tecida em meu parecer precedente.

No entanto, entendo que outros valores devam ser excluídos do débito:

- a) **item 3 – R\$ 8.880,00** – o montante foi sacado em 5/1/2004, mesma data em que ocorreu o crédito da correspondente ordem bancária destinada ao PACS (peça 18, p. 4), e teria se destinado ao pagamento de 37 ACS no mês de janeiro/2004, conforme comprova a documentação à peça 61, p. 16-19, **ao custo individual de R\$ 240,00**.

É certo que houve um interregno de 25 dias corridos entre as duas datas, no entanto, me parece de excessivo rigor a manutenção desta parcela de débito, visto que foram considerados regulares outros pagamentos mensais destinados aos ACS, cujos intervalos entre o saque e a efetivação do pagamento variaram de 15 a 19 dias, a exemplo dos itens 53 (15 dias), 41 (19 dias) e 91 (16 dias).

Não é demais ressaltar o consignado pela unidade técnica com o fito de excluir do débito os valores atinentes aos itens 19, 41, 47, 53, 59, 68, 80 e 91, também destinado ao pagamento de ACS:

Considerando a necessidade de pagamentos mensais a esses agentes e que não foram anotadas irregularidades relativas à fidedignidade dos comprovantes de pagamentos auditados pelo Denasus, (...), associado ao fato de os valores dos saques coincidirem com o total das folhas de pagamento em foco, entende-se presente certo nexos de causalidade que justifica o afastamento do débito em relação a essas importâncias, mesmo considerando as aludidas divergências de data. (grifei)

Ademais:

(...) levando em consideração a dificuldade de acesso à agência bancária em que os recursos federais estavam sendo depositados (...), tem-se que tal situação poderia justificar (...) os pagamentos dos salários aos ACS (...) **uma vez que é razoável depreender que os beneficiários são moradores do município e teriam dificuldade**

de acesso, com conseqüente dispêndio de recursos (e ausência ao trabalho, no caso dos ACS), para receber seus pagamentos diretamente na agência bancária. (grifei)

- b) **item 11 – R\$ 1.500,00** – tanto o valor da despesa, quanto à data de sua ocorrência (20/1/2004) são iguais aos do saque. Portanto, não “houve atesto de pagamento em data pretérita ao saque”;
- c) **itens 14 (R\$ 411,21), 38 (R\$ 411,00), 51 (R\$ 428,00), 64 (R\$ 428,46), 86 (R\$ 428,46), 88 (R\$ 428,46), 95 (R\$ 428,46), 117 (R\$ 428,46) e 152 (R\$ 428,46)** – no primeiro caso, houve um intervalo de 15 dias corridos entre o saque dos recursos (12/2) e o pagamento (27/2) — aí incluído o feriado de Carnaval (24 e 25/2 – terça e quarta-feira) — ; no segundo, de 26 dias; no terceiro, de 17 dias; no quarto, de 16 dias; e nos seguintes de 5, 6, 7, 10 e 14 dias corridos, respectivamente. Todavia, entendo que esses interregnos não implicam o afastamento do nexos de causalidade, considerando que intervalos maiores foram verificados nos pagamentos dos ACS, tidos por válidos, pelos motivos acima elencados.

Além disso, os **recursos se destinaram ao pagamento a morador local, referente ao frete de uma moto a serviço da vigilância sanitária** nos meses de fevereiro, maio, julho, setembro e dezembro/2004 (peça 60, p. 37-38, peça 56, p. 43-44, peça 53, p. 50-51, peça 51, p. 12-13 e peça 62, 16-17) e janeiro, fevereiro, junho e dezembro/2005 (peça 62, p. 20-21 e 78-79, peça 63, p. 63-64 e peça 64, p. 82-83), à semelhança das despesas, de mesmo valor e com o mesmo objeto, indicadas nos itens 2, 10, 32, 46 e 75 (ocorridas em janeiro, abril, junho e novembro/2004), que foram validadas, e cuja documentação comprobatória não difere da encaminhada para fins de comprovação daquelas despesas.

Ante todo o exposto, aquiesço à essência da proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade, sugerindo, apenas, a exclusão, do débito remanescente atribuído aos responsáveis, das despesas consignadas nos itens 3, 11, 14, 38, 51, 64, 86, 88, 95, 117 e 152 do Anexo I da instrução à peça 105.

Ministério Público, em 02 de outubro de 2015.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral