

Processo TC 020.503/2003-1 (com 130 peças)
Apenso: TC 017.258/2012-0 - Solicitação de certidão
TC 017.381/2012-6 - Solicitação de certidão

Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de reconsideração (peças 23 a 48, e peça 49, pp. 1/23) interposto pelos srs. Ildon Marques de Souza, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Sousa Borba contra o Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara (peça 9, pp. 6/7), mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 562/2008-1ª Câmara (peça 9, p. 62).

Mediante o acórdão recorrido, foram julgadas irregulares as contas do ex-prefeito de Imperatriz/MA, sr. Ildon Marques de Souza, e dos ex-secretários municipais de saúde, srs. Jairo Sebastião Soeiro Casanova (gestão: 19/1/1998 a 8/1/1999), Airton Jamenson do Nascimento (gestão: 8/1/1999 a 14/10/1999), Antônio Leite Andrade (gestão: 14/10/1999 a 30/3/2000) e Antônio Magno de Sousa Borba (gestão: 31/3/2000 a 31/12/2000), nos seguintes termos (peça 9, pp. 6/7):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Ildon Marques de Souza, Jairo Sebastião Soeiro Casanova, Airton Jamenson do Nascimento, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Sousa Borba, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei n. 8.443/1992, e condená-los, com base no disposto nos arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, do referido diploma, ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora até o efetivo pagamento, nos termos da legislação em vigor, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde:

Responsáveis solidários	Data	Valor (R\$)
Ildon Marques de Souza e Jairo Sebastião Soeiro Casanova	13/11/1998	73.845,00
	29/12/1998	36.922,50
Ildon Marques de Souza e Airton Jamenson do Nascimento	28/01/1999	36.922,50
	25/02/1999	36.922,50
	26/03/1999	36.922,50
	04/05/1999	36.922,50
	19/05/1999	36.922,50
	21/06/1999	36.922,50
	20/07/1999	3.196,50
	26/08/1999	36.922,50
	27/09/1999	3.196,50
	20/10/1999	3.196,50
Ildon Marques de Souza e Antônio Leite Andrade	23/11/1999	3.196,50
	24/12/1999	3.196,50
	07/02/2000	3.196,50
	24/02/2000	3.196,50
Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Souza Borba	26/05/2000	34.291,50
	27/06/2000	34.696,50

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

	31/07/2000	2.797,50
	24/08/2000	328,50
	05/10/2000	4.297,50
	08/11/2000	4.297,50
	27/11/2000	36.922,50

9.2. aplicar aos responsáveis identificados a seguir relacionados a multa prevista no art. 57, *caput*, da Lei n. 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da respectiva dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.2.1. Sr. Ildon Marques de Souza, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

9.2.2. Sr. Jairo Sebastião Soeiro Casanova, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais);

9.2.3. Sr. Airton Jamenson do Nascimento, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);

9.2.4. Sr. Antônio Leite Andrade, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais);

9.2.5. Sr. Antônio Magno de Souza Borba, no valor de 20.000,00 (vinte mil reais);

9.3. autorizar, desde já, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.”

O recurso de reconsideração foi, originalmente, julgado pelo Acórdão 3.595/2009-1ª Câmara (peça 10, pp. 23/4), que lhe negou provimento. Esse acórdão foi mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 5.589/2009-1ª Câmara (peça 13, pp. 64/5).

Em seguida, o sr. Jairo Sebastião Soeiro Casanova interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara, que foi conhecido e teve seu provimento negado, a teor do Acórdão 1.380/2011-1ª Câmara (peça 11, p. 72).

Posteriormente, os srs. Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Sousa Borba opuseram embargos de declaração contra o Acórdão 3.595/2009-1ª Câmara, que havia negado provimento ao recurso de reconsideração por eles interposto.

Ao apreciar os referidos embargos declaratórios, o Tribunal decidiu conhecê-los, excepcionalmente, e acolhê-los, com efeitos infringentes, para declarar a nulidade do Acórdão 3.595/2009-1ª Câmara, a teor do Acórdão 1.190/2014-1ª Câmara (peça 68), abaixo transcrito (grifou-se):

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por conjuntamente por Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Sousa Borba contra o Acórdão 3.595/2009-1ª Câmara, nos autos de tomada de contas especial instaurada em razão de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos repassados ao município de Imperatriz/MA, no período de novembro/1998 a novembro/2000, para cumprimento do Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, excepcionalmente, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/92, e, no mérito, acolhê-los, com efeitos infringentes, para **declarar**, com fulcro nos arts. 174 e 175 do Regimento Interno, **a nulidade do Acórdão 3595/2009 – 1ª Câmara, e em consequência do Acórdão 5589/2009 – 1ª Câmara, tornando sem efeito os atos decorrentes** e atribuindo-se ao referido apelo o efeito suspensivo;

9.2. **encaminhar aos autos à Secretaria de Recursos para análise da documentação que acompanha o recurso de reconsideração interposto (peças 23 a 49), nos termos do despacho juntado à peça 49 (páginas 44 e 45), com orientação no sentido de que o retorno do processo a este Gabinete se faça via Ministério Público;**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

- 9.3. corrigir erro material no Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara, a fim de que, em vez de ‘Antônio Magno de Souza Borba’, passe a constar ‘Antônio Magno de Sousa Borba’, conforme cadastro do responsável junto à Receita Federal (CPF 053.956.663-20);
- 9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos embargantes.”

Por força dessa deliberação, os autos retornaram à Serur, que, por sua vez, encaminhou-os à Secex/MA (peças 118 a 120), para que desse cumprimento ao disposto nos subitens I e II do item 7 do despacho do Ministro Valmir Campelo (então Relator) exarado à peça 49, pp. 44/5, transcritos a seguir (grifos originais):

“I. verifique se os documentos constantes dos autos, mormente nos anexos 1 e 4 [peças 23 a 49], **demonstram a real aplicação de recursos na área de saúde, com vinculação inquestionável entre empenhos, notas fiscais, cheques de pagamento e extratos de conta corrente;**

II. apresente, por meio de planilhas detalhadas, uma relação incluindo a discriminação de cada empenho, com os respectivos objeto de gasto, cheque de pagamento, nota fiscal e conta originária.”

A Secex/MA examinou os documentos contidos às peças 23/49, elaborou as planilhas detalhadas das despesas (peça 110 e peça 111, pp. 5/9) e, ao final, concluiu o seguinte (peças 112 e 113):

“2. Conforme se verifica nos pagamentos referentes a recolhimento do ISS (Anexo 3 da instrução anterior), todos se relacionam a pagamentos listados no Anexo 2 de mencionada instrução, a qual considerou não ser possível se demonstrar, com os documentos dos autos, o tipo e a quantidade dos serviços prestados, tendo em vista a ausência de nota fiscal ou de qualquer outro documento originário do prestador, o que impossibilitou se afirmar categoricamente que os recursos listados do Anexo 2 daquela instrução foram aplicados em benefício da saúde dos municípios. Nessa linha, se o pagamento do principal não fora considerado aplicado na saúde, entendemos também não se deva considerar o pagamento dos tributos associados, como destinados à saúde.

3. Feita essa ponderação, **consignamos o entendimento** de que os pagamentos listados no Anexo 1 da instrução anterior demonstram a real aplicação de recursos na área de saúde, com vinculação entre empenhos, notas fiscais, cheques de pagamento e extratos de conta corrente, com exceção do referente ao pagamento realizado por meio do cheque 1225, relativo à nota fiscal 197, na medida em que corresponde ao mesmo empenho (Empenho 0148/99) utilizado para pagamento da nota fiscal 130, conforme tratada no item 9 da instrução anterior. Quanto aos pagamentos listados nos Anexos 2 e 3 da instrução acima referida, a ausência de nota fiscal ou de qualquer outro documento originário do prestador que demonstre o tipo e a quantidade dos serviços prestados, impede que se afirme categoricamente que os recursos foram aplicados em benefício da saúde dos municípios.

4. À consideração superior, com **proposta de envio do feito à Serur, para exame final do recurso**, ressaltando-se que, em contato com o gabinete do atual Relator deste processo para esclarecimento do alcance do Despacho juntado à peça 49 (p. 44-45), fomos orientados a remeter os autos à Serur, sem a realização de diligências adicionais para saneamento do processo, na forma determinada pelo Acórdão 1.190/2014 -1ª Câmara.”

Assim, os autos retornaram à Serur, para exame final do mérito do recurso de reconsideração. Em pronunciamentos uniformes, a unidade técnica formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 118 a 120):

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

“a) conhecer o recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, alterando-se a redação do item 9.1 do Acórdão 3.317/2007-TCU-Primeira Câmara quanto ao destinatário do ressarcimento, bem como os valores lançados à débito e à crédito, nos seguintes termos:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Ildon Marques de Souza, Jairo Sebastião Soeiro Casanova, Airton Jamenson do Nascimento, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Sousa Borba, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei n. 8.443/1992, e condená-los, com base no disposto nos arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, do referido diploma, ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora até o efetivo pagamento, nos termos da legislação em vigor, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA:

Responsáveis solidários Data Valor (R\$) Crédito/Débito

Ildon Marques de Souza e Jairo Sebastião Soeiro Casanova

13/11/1998 73.845,00 D

29/12/1998 36.922,50 D

Ildon Marques de Souza e Airton Jamenson do Nascimento

28/01/1999 36.922,50 D

25/02/1999 36.922,50 D

26/03/1999 36.922,50 D

04/05/1999 36.922,50 D

19/05/1999 36.922,50 D

21/06/1999 36.922,50 D

20/07/1999 3.196,50 D

26/08/1999 36.922,50 D

27/09/1999 3.196,50 D

Ildon Marques de Souza e Antônio Leite Andrade

20/10/1999 3.196,50 D

23/11/1999 3.196,50 D

24/12/1999 3.196,50 D

07/02/2000 3.196,50 D

24/02/2000 3.196,50 D

Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Sousa Borba

26/05/2000 34.291,50 D

21/6/2000 R\$ 2.226,00 C;

27/06/2000 34.696,50 D

28/7/2000 R\$ 2.226,00 C;

31/07/2000 2.797,50 D

24/08/2000 328,50 D

13/9/2000 R\$ 32.625,00 C;

05/10/2000 4.297,50 D

17/10/2000 R\$ 32.625,00 C;

08/11/2000 4.297,50 D

27/11/2000 36.922,50 D

15/12/2000 R\$ 32.625,00 C;

b) reduzir o valor da multa aplicada aos responsáveis Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Sousa Borba;

c) dar ciência aos recorrentes, aos demais interessados e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão do acórdão que vier a ser proferido;

d) observar que o endereço de notificação do advogado de Ildon Marques de Souza e o mencionado no item 5 deste Exame; e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

e) analisar a oportunidade e conveniência de se extrair cópias das peças 23 a 49 destes autos a fim de subsidiar, eventualmente, a expedição de normativo interno que, à luz do disposto no art. 321 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), discipline os requisitos e a forma de apresentação/organização dos requerimentos perante este Tribunal nas situações em que haja a juntada de grandes volumes de documentos ou de dados eletrônicos por parte dos interessados. [vide item 3 deste Exame].”

Posteriormente, a Secex/MA ingressou com nova instrução nos autos (peça 129), a fim de tratar da quitação das dívidas imputadas ao sr. Antônio Leite Andrade por meio dos itens 9.1 e 9.2.4 do Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara. Foi formulada pela unidade técnica a seguinte proposta de encaminhamento (peça 129, pp. 4/6, e peça 130):

“19. Considerando que os presentes autos se encontram no momento na Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao TCU, aguardando distribuição para manifestação sobre o(s) recurso(s) examinado(s) pela Serur mediante as peças 118 a 120;

20. Considerando a necessidade de submeter o presente exame às instâncias superiores, incluindo o MPTCU, que poderá examinar a presente proposta já nesta oportunidade;

21. Com fundamento no art. 218 do Regimento Interno/TCU, submete-se ao exame ao Ministério Público junto ao TCU, para posterior envio ao Gabinete do Ministro-Relator, a seguinte proposta:

21.1 expedir quitação ao Sr. Antônio Leite Andrade, CPF 001.885.571-72, da multa e do débito a ele imputados por meio do Acórdão 3317/2007-TCU-1ª Câmara, ante a comprovação do pagamento integral dessas dívidas;

21.2 reconhecer a existência de crédito, em favor do Sr. Antônio Leite Andrade, CPF 001.885.571-72, decorrente do recolhimento, a maior e em favor da Unidade Gestora da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, da dívida referente ao débito imputado ao referido responsável por meio do item 9.1. do Acórdão 3317/2007-TCU-1ª Câmara, orientando-se o interessado a requerer a devida restituição ao referido Fundo, que deverá, no cálculo do valor a ser restituído, considerar os seguintes débitos (Tipo ‘débito’: dívida imputada pelo TCU) e créditos (Tipo ‘crédito’: recolhimentos feitos pelo responsável) e suas respectivas datas de ocorrência:

Data	Tipo	Valor (R\$)
20/10/1999	Débito	3.196,50
23/11/1999	Débito	3.196,50
24/12/1999	Débito	3.196,50
07/02/2000	Débito	3.196,50
24/02/2000	Débito	3.196,50
22/06/2011	Crédito	3.300,42
20/07/2011	Crédito	3.336,16
20/07/2011	Crédito	3.336,16
20/07/2011	Crédito	3.336,16
20/07/2011	Crédito	3.336,16
20/07/2011	Crédito	3.336,16
20/07/2011	Crédito	3.336,16
26/01/2012	Crédito	3.510,40
01/03/2012	Crédito	3.545,25
27/03/2012	Crédito	3.576,13
21/05/2012	Crédito	3.717,96
06/06/2012	Crédito	3.753,30
20/07/2012	Crédito	3.800,25

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Data	Tipo	Valor (R\$)
27/08/2012	Crédito	3.848,68
01/10/2012	Crédito	3.743,22
28/11/2012	Crédito	3.785,61
10/01/2013	Crédito	3.819,62
27/02/2013	Crédito	3.855,62
15/04/2013	Crédito	3.894,18
15/04/2013	Crédito	3.933,12
09/05/2013	Crédito	3.749,53
14/06/2013	Crédito	3.787,03
27/08/2013	Crédito	3.850,00
27/08/2013	Crédito	3.850,00
27/08/2013	Crédito	3.850,00
15/04/2015	Crédito	2.648,46

21.3 reconhecer a existência de crédito, em favor do Sr. Antônio Leite Andrade, CPF 001.885.571-72, decorrente do recolhimento, a maior e em favor da Unidade Gestora do Tribunal de Contas da União, da dívida referente à multa aplicada ao referido responsável por meio do item 9.2.4. do Acórdão 3317/2007-TCU-1ª Câmara, orientando-se, assim, o interessado a requerer a devida restituição a este Tribunal, que deverá, no cálculo do valor a ser restituído, considerar os seguintes valores da dívida inicial (Tipo ‘débito’: multa aplicada pelo TCU) e créditos (Tipo ‘crédito’: recolhimentos feitos pelo responsável) e suas respectivas datas de ocorrência:

Data	Tipo	Valor (R\$)
23/10/2007	Débito	3.000,00
21/06/2010	Crédito	250
12/08/2010	Crédito	250
14/09/2010	Crédito	250
26/10/2010	Crédito	250
27/12/2010	Crédito	250
29/12/2010	Crédito	250
15/04/2015	Crédito	4.696,20

21.4 determinar à Secex-MA que adote as providências necessárias à restituição relacionada ao recolhimento a maior da multa pelo Sr. Antônio Leite Andrade, nos termos da Portaria Conjunta Segecex-Segedam 1/2014;

21.5 encaminhar cópia do acórdão a ser proferido ao Sr. Antônio Leite Andrade e ao Fundo Nacional de Saúde.”

II

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento formulada pela Secretaria de Recursos (Serur), pelos motivos que passa a expor.

A auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) que deu origem à presente tomada de contas especial apontou débito de R\$ 615.528,00, decorrente da não aplicação de parte dos recursos federais recebidos pelo Município de Imperatriz/MA, no período de novembro/1998 a dezembro/2000, a título de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), nas suas finalidades legais (peça 1, pp. 10/28). Segundo o relatório da auditoria, nesse período, o município teria recebido R\$ 959.985,00 a título de ICCN (peça 1, p. 20), mas só teria utilizado R\$ 344.457,00 para a aquisição de

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

leite em pó integral e óleo de soja, conforme notas fiscais emitidas pela Comercial Mini Preço Ltda., listadas à peça 1, p. 21.

Após a citação dos responsáveis no âmbito desta Corte, vieram aos autos novas notas fiscais de aquisição de leite em pó e óleo de soja, emitidas pelas empresas V. Gomes de Azevedo e J. I. Ribeiro Comércio. Em função desses novos comprovantes de despesas, que totalizam gastos de R\$ 106.296,00, conforme planilha elaborada pela Secex/RS (peça 8, pp. 3/4), o débito total foi reduzido para R\$ 509.232,00, valor esse que embasou a condenação do sr. Ildon Marques de Souza, solidariamente com os demais responsáveis, de acordo com seus respectivos períodos de gestão (item 9.1 do Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara - peça 9, pp. 6/7).

Mediante o recurso de reconsideração que ora se aprecia, foram trazidos aos autos diversos documentos de despesas, tais como processos de pagamento, notas de empenho, notas fiscais e cópias de cheques (peça 24, p. 14, até peça 49, p. 23), com o intuito de demonstrar a integral utilização dos recursos do ICCN em despesas da área de saúde, e, assim, caracterizar a ocorrência de desvio de objeto, mas não de finalidade, afastando-se o dano ao erário (peça 23, pp. 12/3 e 23/4).

Como historiado neste parecer, a Secex/MA, provocada pela Serur (com supedâneo no item 7, III, do despacho à peça 49, pp. 44/5), analisou detidamente todos os documentos apresentados e elaborou planilhas correlacionando notas de empenho, notas fiscais, cheques e extratos bancários. Foi elaborada uma planilha geral (peça 110), contendo todos os pagamentos demonstrados no recurso de reconsideração (que totalizam R\$ 640.833,35), e foram elaboradas outras três planilhas (peça 111, pp. 5/9), a fim de classificar aqueles pagamentos nas seguintes categorias:

- a) pagamentos com nota fiscal comprobatória da despesa - Anexo 1 da instrução à peça 111;
- b) pagamentos sem nota fiscal comprobatória da despesa - Anexo 2 da instrução à peça 111;

e

- c) pagamentos referentes a recolhimentos do ISS - Anexo 3 da instrução à peça 111.

Em relação aos pagamentos listados nos Anexos 2 e 3 da instrução da Secex/MA (peça 111, pp. 6/9), concorda-se integralmente com o posicionamento da Secex/MA e da Serur, no sentido de que não são hábeis a reduzir o débito imputado no acórdão condenatório, pois a ausência de nota fiscal impede a devida comprovação da despesa. Registre-se que todos os recolhimentos do ISS, listados no Anexo 3, referem-se a retenções nos pagamentos efetuados sem nota fiscal, listados no Anexo 2, e, portanto, não podem ser aceitos por esta Corte.

Em relação aos 18 pagamentos listados no Anexo 1, correlacionados a 18 notas fiscais, a Serur entendeu o seguinte:

- a) os pagamentos feitos pelos cheques 1991, 2098 e 2335 não podem ser aceitos, pois não constam dos autos as cópias desses cheques;

- b) os pagamentos feitos pelos cheques 1046, 1225, 994849, 1677, 1776 e 1902 não têm o condão de reduzir o débito, pois se referem a notas fiscais de aquisição de leite em pó ou óleo de soja que já haviam sido acolhidas pela equipe de auditoria do Denasus (peça 1, p. 21);

- c) os pagamentos feitos pelos cheques 1082, 1249, 2335, 2331 e 2333 não podem ser aceitos para fins de redução do débito, pois não há prova de que foram efetuados com recursos do ICCN, já que não há menção a esse incentivo nos documentos de despesa, e a conta da qual foram debitados tais cheques (conta corrente 58.048-1, agência 554-1, Banco do Brasil) movimentou recursos não só do ICCN (que compõe a parte variável do PAB), mas também da parte fixa do Piso de Atenção de Básica (PAB), e das parcelas destinadas às Ações Básicas de Vigilância Sanitária e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS);

- d) os pagamentos feitos pelos cheques 1679 (R\$ 2.226,00), 1866 (R\$ 2.226,00), 1990 (R\$ 32.625,00), 2109 (R\$ 32.625,00) e 2296 (R\$ 32.625,00) podem ser aceitos para fins de abatimento do débito, pois tiveram por objeto a aquisição de leite em pó ou óleo de soja, gastos reconhecidamente vinculados aos recursos do ICCN.

Todavia, ao ver do Ministério Público de Contas, nenhuma das despesas discriminadas no Anexo 1 da instrução da Secex/MA deve ser abatida do débito imputado pelo acórdão recorrido, pelos seguintes motivos:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

a) todas as 13 despesas que tratam da aquisição de leite em pó e óleo de soja, quais sejam, aquelas pagas mediante os cheques 994849, 1046, 1225, 1679, 1677, 1776, 1866, 1902, 1991, 1990, 2098, 2109 e 2296, já haviam sido acolhidas ou pelo Denasus (cheques 994849, 1046, 1225, 1677, 1776 e 1902), ou pelo TCU (cheques 1679, 1866, 1991, 1990, 2098, 2109 e 2296), de modo que seus valores nunca compuseram o débito consignado no acórdão condenatório;

b) as 5 despesas restantes, pagas mediante os cheques 1249 (R\$ 2.790,00), 1082 (R\$ 2.805,00), 2335 (R\$ 367,84), 2331 (R\$ 2.847,49) e 2333 (R\$ 3.680,18), referem-se à aquisição de hormônio de crescimento (Nota Fiscal 467, da Ismed Comercial Ltda., e Nota Fiscal 10, da Comercial Novo Horizonte Ltda.), a serviços de consultas (Nota Fiscal 5, do Hospital Santa Isabel Ltda.) ou a serviços de procedimentos ambulatoriais (Nota Fiscal 296, do Hospital Alvorada – Melo e Goiabeira Ltda., e Nota Fiscal 265, da Mater Som Ltda.), não sendo possível vinculá-las, especificamente, aos recursos do ICCN, pois estes foram movimentados na mesma conta bancária que recebeu os demais recursos do PAB (PAB fixo, vigilância sanitária e PACS).

Registre-se que o crédito e a movimentação de recursos destinados a finalidades distintas em uma mesma conta bancária eram procedimentos amparados por norma do Ministério da Saúde. De fato, o Anexo I da Portaria GM/MS 3.925/1998, que aprovou o Manual para Organização da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde, dispõe que “*os recursos financeiros da parte variável do PAB serão creditados na mesma conta dos recursos da parte fixa do PAB, denominada: ‘FMS - nome do município – PAB’.*”

Desse modo, uma vez apurado que os recursos de determinado programa do PAB não foram integralmente utilizados no objeto previsto, a única maneira de os responsáveis comprovarem a ocorrência de desvio de objeto é por meio da apresentação da documentação comprobatória de todas as despesas debitadas da conta bancária geral do PAB. Isso porque, quando são apresentados aos órgãos de controle apenas documentos de despesa parciais e que não mencionam a origem dos recursos utilizados (como ocorreu no caso em apreço), não se pode descartar a hipótese de utilização de um mesmo documento para comprovar a aplicação de recursos de mais de um programa.

Nessa linha, apenas com a prestação de contas da integralidade dos recursos movimentados na conta corrente 58.048-1, seria possível certificar que os recursos do ICCN não aplicados na aquisição de leite em pó e óleo de soja foram utilizados para o custeio de outras despesas de saúde, em benefício da coletividade.

Assim, embora cinco novas notas fiscais tenham sido apresentadas em grau de recurso, comprovando a execução de despesas na área de saúde, não se sabe se tais despesas foram custeadas com recursos do ICCN, ou com recursos de outros programas, de modo que não é possível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do ICCN e as referidas notas fiscais.

Portanto, não merece ser reduzido o débito discriminado no acórdão recorrido, devendo, pois, ser negado provimento ao recurso de reconsideração.

O Ministério Público de Contas também diverge da proposta de mudança do cofre credor do débito formulada pela Serur. Isso porque, tratando-se de dano ao erário decorrente da ausência de comprovação de despesas, e não de desvio de objeto ou de finalidade, o ressarcimento deve ser feito ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), conforme entendimento firmado pelo TCU mediante o Acórdão 1.072/2017-Plenário, a seguir reproduzido em parte (grifou-se):

“9.3. firmar os seguintes entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos ‘fundo a fundo’ aos estados, municípios e ao Distrito Federal, em especial no que diz respeito à interpretação e à aplicação do art. 27 da Lei Complementar 141/2012:

9.3.1. o art. 27 da Lei Complementar 141/2012 refere-se exclusivamente aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade, nos quais os recursos são aplicados em prol da sociedade, mas em objeto ou finalidade distintos do pactuado, não abarcando os casos de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversação, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) ou de recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular;

9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa;

9.3.2.3. embora não se possa falar propriamente em dano ao erário, a obrigação de recomposição do fundo local caracteriza um débito do ente beneficiário do repasse perante o fundo de saúde local, cabendo, portanto, a instauração de tomada de contas especial para perquirir esses valores, nos moldes da Lei 8.443/1992 e dos demais normativos que regem a matéria no âmbito deste Tribunal, bem como das diretrizes estabelecidas no item 9.3.5 abaixo e seus subitens;

9.3.2.4. se o débito for quitado antes da instauração de tomada de contas especial, o valor devido deve ser acrescido apenas de atualização monetária, visto que o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 não menciona a incidência de juros moratórios;

9.3.2.5. uma vez instaurada a tomada de contas especial, procedimento regido pela Lei Orgânica deste Tribunal, a condenação passa a incluir juros de mora, na forma do art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, ressalvada a hipótese do art. 12, § 2º da mesma Lei;

9.3.2.6. nos casos em que o desvio de objeto ou finalidade é identificado em processos originários da atuação desta Corte de Contas, como fiscalizações, denúncias ou representações, deve-se, preliminarmente à conversão dos autos em tomada de contas especial, fixar prazo para que o ente beneficiário recomponha o fundo de saúde local, com recursos do próprio tesouro, na forma do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, e, em havendo a devida recomposição, determinar ao Denasus que fiscalize a aplicação desses recursos, a fim de verificar se foi dado cumprimento ao objetivo do repasse;

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990;

9.3.4. nos casos de débito decorrente do recebimento irregular de recursos federais pelos estados, municípios ou Distrito Federal, em razão de eventuais incorreções nas informações prestadas pelo beneficiário, independentemente do destino final dado aos recursos repassados, cabe ao ente receptor restituir o Fundo Nacional de Saúde, uma vez que não fazia jus ao repasse, podendo, ainda, haver aplicação de multa ao agente público causador da irregularidade;

9.3.5. independentemente da origem do débito e do fundo que deve ser ressarcido:

9.3.5.1. os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos demais entes federativos constituem recursos federais, competindo ao Ministério da Saúde (mais especificamente, à Diretoria-Executiva do FNS, por força do art. 7ª, inciso VII, do Decreto 8.901/2016) a instauração de processos de Tomada de Contas Especial quanto a eles, e ao TCU o julgamento desses processos (Decisão 506/1997-TCU-Plenário e Acórdão 1426/2015-TCU-Plenário);

9.3.5.2. antes da instauração de tomada de contas especial por parte do Fundo Nacional de Saúde, deve ser esgotada a via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, sendo que, nos casos desvio de objeto ou finalidade, isso pode ser feito por meio

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

do termo de ajuste sanitário (TAS), instituído pela Portaria GM/MS 204/2007 e regulamentado mediante a Portaria GM/MS 2.046/2009;

9.3.5.3. esgotada a via administrativa de que trata o subitem anterior, o órgão de controle interno deve enviar a documentação necessária ao Fundo Nacional de Saúde para que, nos termos do Decreto 8.901/2016, Anexo I, art. 7º, VII, instaure tomada de contas especial, não cabendo esperar que o gestor local adote tal providência;”

No que tange à proposta da Serur para que o Tribunal avalie a oportunidade e a conveniência de expedir normativo para, à luz do art. 321 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), disciplinar os requisitos e a forma de apresentação e organização dos requerimentos perante o TCU nas situações em que haja a juntada de grandes volumes de documentos pelos interessados, entende-se que não merece ser acolhida, haja vista que o referido dispositivo legal cuida tão somente da petição inicial, não sendo possível, pois, sua aplicação a peças defensivas ou recursais, seja em processo judicial, seja, subsidiariamente (art. 298 do RI/TCU), em processo de controle externo. Nada impede, contudo, que, a depender das circunstâncias do caso concreto, o relator determine as medidas necessárias ao saneamento do processo, nos termos do art. 11 da Lei 8.443/1992.

Por fim, considerando-se a notícia de que o sr. Antônio Leite Andrade já quitou tanto o débito quanto a multa que lhe foram impostos pelo acórdão recorrido (peça 129), cabe expedir-lhe quitação, conforme proposto pela Secex/MA.

III

Ante o exposto, divergindo da Secretaria de Recursos, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo srs. Ildon Marques de Souza, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Sousa Borba contra o Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara, e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) expedir quitação ao sr. Antônio Leite Andrade, ante o recolhimento integral do débito e da multa que lhe foram impostos, respectivamente, pelos itens 9.1 e 9.2.4 do Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara;

c) reconhecer a existência de crédito em favor do sr. Antônio Leite Andrade, decorrente do recolhimento a maior, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), do débito que lhe foi imputado pelo item 9.1 do Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara, conforme planilha à peça 125, orientando-o a requerer a devida restituição junto ao FNS;

d) reconhecer a existência de crédito em favor do sr. Antônio Leite Andrade, decorrente do recolhimento a maior, aos cofres do Tesouro Nacional, da multa que lhe foi aplicada pelo item 9.2.4 do Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara, conforme planilha à peça 127;

e) determinar à Secex/MA que adote as providências necessárias à restituição relacionada ao recolhimento a maior da multa pelo sr. Antônio Leite Andrade, nos termos da Portaria Conjunta Segecex-Segedam 1/2014;

f) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes, aos srs. Jairo Sebastião Soeiro Casanova e Airton Jamenson do Nascimento e ao Fundo Nacional de Saúde.

Brasília/DF, em 14 de fevereiro de 2018.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador