

GRUPO II - CLASSE I - Primeira Câmara

TC 020.503/2003-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Recorrentes: Ildon Marques de Souza (003.025.111-72), Antônio Leite Andrade (001.885.571-72) e Antônio Magno de Souza Borba (053.956.663-20)

Representação legal: Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho (34.472/OAB-DF) e outros, representando Ildon Marques de Souza; Eneas Garcia Fernandes Neto (6756/OAB-MA) e outros, representando Antônio Leite Andrade; Daniel Endrigo Almeida Macedo (7018/OAB-MA) e outros, representando Antônio Magno de Souza Borba.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ICCN. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Ildon Marques de Souza, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Souza Borba contra Acórdão 3.317/2007-Primeira Câmara (peça 23-49).

2. A tomada de contas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em desfavor do Sr. Ildon Marques de Souza, ex-prefeito do Município de Imperatriz/MA, bem como dos ex-secretários de saúde 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 Souza Borba (gestão: 31/3/2000 a 31/12/2000), em razão de irregularidades na aplicação de recursos da ação de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - ICCN, repassados pelo Ministério da Saúde, entre novembro de 1998 a dezembro de 2000, no valor histórico de R\$ 959.985,00.

3. A deliberação recorrida, relatada pelo Min. Marcos Bemquerer Costa, apresentou o seguinte teor:

“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 Souza 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
Ildon Marques de Souza e Antônio Leite Andrade	27/09/1999	3.196,50
	20/10/1999	3.196,50
	23/11/1999	3.196,50
	24/12/1999	3.196,50
	07/02/2000	3.196,50
Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Souza Borba	24/02/2000	3.196,50
	26/05/2000	34.291,50
	27/06/2000	34.696,50
	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.”

4. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, a instrução da Serur, que detalha adequadamente o peculiar histórico deste processo, bem como o exame técnico e

o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 118), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 119-120):

"HISTÓRICO

2. Em 1/11/2001, em razão de denúncia de desvio de recursos oriundo do Ministério Público Federal, o Serviço de Auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) constatou uma série de irregularidades na aplicação dos recursos da ação de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - ICCN no Município de Imperatriz/MA, no período de novembro de 1998 a setembro de 2001 (peça 1, p. 4-6), em especial, o levantamento de débito no valor de R\$ 615.528,00, referente à não utilização dos recursos nas ações do ICCN, no período de novembro de 1998 a dezembro de 2000. Acolhendo manifestação da consultoria jurídica, foi aplicada pena de demissão ao referido servidor e determinou-se a instauração de TCE visando quantificar o que foi pago indevidamente, bem como a instauração de Comissão de Sindicância com o objetivo de identificar os responsáveis pelo valor pago indevidamente (peça 1, p. 190-202). A mencionada comissão de sindicância foi instituída e concluiu por imputar responsabilidade exclusiva ao servidor demitido (peça 1, p. 8).

2.1. Dessa forma, foi instaurado o respectivo processo de TCE e, após regularmente processado em sua fase interna, foi enviado a este Tribunal, tendo sido autuado em 18/11/2003. Coube à unidade técnica de origem a instrução inicial do feito que, ao examinar as peças constantes nos autos, propôs a citação do ex-Prefeito de Imperatriz/MA, Ildon Marques de Souza, em solidariedade com os respectivos ocupantes do cargo de ex-Secretário da Saúde daquele município, Jairo Sebastião Soeiro Casanova, Airtton Jamenson do Nascimento, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Sousa Borba (peça 4, p. 20-22) pelos débitos:

(...) decorrentes da não-comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos federais do Programa de Incentivo de Combate às Carências Nutricionais - ICCN repassadas ao Município de Imperatriz/MA pelo Fundo Nacional de Saúde, vez que foram aplicadas em outras ações de saúde como: serviços ambulatoriais, aquisição de matérias de consumo e serviços de terceiros, segundo informações contidas no Relatório de Auditoria 28/2001 do Serviço de Auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS do Ministério da Saúde.

2.2. Notificados, os responsáveis acima citados apresentaram alegações de defesa. A unidade técnica concluiu que deveriam ser rejeitadas parcialmente as alegações de defesa apresentadas, julgando-se irregulares suas contas, em face de desvio de finalidade na aplicação dos recursos do ICCN, sem imputação de débito. Adicionalmente, o titular da unidade propôs que os débitos solidários imputados aos responsáveis fosse direcionado exclusivamente ao ente municipal (peça 8, p. 23-24).

2.3. Dissentindo, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) apresentou parecer (peça 8, p. 29-40) no sentido de não atribuir as parcelas de débito ao ente municipal e de imputá-las aos responsáveis solidários que foram citados, mas com redução do montante total de R\$ 615.528,00 para R\$ 509.232,00, nos termos assinalados pela unidade técnica (peça 8, p. 3, item 19.3).

2.4. Em 23/10/2007, acolhendo o parecer emitido pelo MP/TCU, este Tribunal, por meio do Acórdão 3.317/2007-TCU-Primeira Câmara, julgou irregulares as contas dos mencionados responsáveis, com imputação do débito e aplicação de multa, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Contra esse julgado foi interposto recurso de embargos de declaração, o qual foi julgado pelo Acórdão 562/2008-TCU-Primeira Câmara e que manteve todos os termos da decisão embargada (peça 9, p. 2).

2.5. A seguir, foram interpostos dois recursos de reconsideração:

a) o primeiro, por Ildon Marques de Souza, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Sousa Borba, foi conhecido e não provido, por meio do Acórdão 3.595/2009-TCU-Primeira Câmara (peça 10, p. 23-24); e

b) o segundo, por Jairo Sebastião Soeiro Casanova, que foi conhecido e não provido, por meio do Acórdão 1.390/2011-TCU-Primeira Câmara (peça 11, p. 72). Nesse mesmo julgado foi submetido

o pedido de parcelamento de débito requerido por Antônio Leite Andrade o qual foi atendido por meio do Acórdão 3.003/2011-TCU-Segunda Câmara (peça 12, p. 1).

2.6. Contra o primeiro julgado acima mencionado foi interposto recurso de embargos de declaração o qual foi conhecido e rejeitado por meio do Acórdão 5.589/2009-TCU-Primeira Câmara (peça 13, p. 64-65). No entanto, alegando a ocorrência de falhas processuais quanto à notificação sobre esse último julgado e não apreciação de elementos juntados à peça recursal, novo recurso de embargos de declaração foi proposto o qual foi julgado por meio do Acórdão 1.190/2014-TCU-Primeira Câmara, tendo sido conhecido e acolhido, com efeitos infringentes, nos seguintes termos (peça 68, p. 1):

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 3.595/2009-1ª Câmara, e em consequência do Acórdão 5.589/2009-1ª 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;

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 (053.956.663-20);

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos embargantes.

2.7. Dando cumprimento ao item 9.2 daquele julgado, esta Secretaria propôs o encaminhamento dos autos à Secex/MA para que procedesse ao cumprimento do despacho à peça 49, p. 44-45 (instrução às peças 105-107), em especial, para que:

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; e

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.

2.7.1. Por sua vez, aquela unidade técnica, ao apreciar o mérito da documentação apresentada, elaborou as planilhas solicitadas as quais compõem as peças 110 e 111, p. 5-9. Com base nos dados analisados, a auditora instrutora, acolhendo em parte a correta aplicação de alguns itens de despesas, concluiu e propôs seu exame nos seguintes termos (peça 111, p. 3):

(...)

12. De todo o exposto nos itens 6 a 11 da Seção ‘Exame Técnico’ conclui-se que, afora os recursos comprovadamente aplicados na aquisição de leite em pó e óleo de soja, não há como acolher os elementos trazidos pelo responsável como capazes de mitigar o débito a ele imputado, seja porque os pagamentos carecem de comprovação de que os serviços foram efetivamente prestados, haja vista a inexistência de nota fiscal ou de qualquer outro elemento emitido pelo fornecedor que informe o serviços prestado, seja porque não é possível correlacionar os pagamentos informados com os recursos recebidos para a execução do Programa de Combate às Carências Nutricionais, haja vista que a conta corrente 58.048-1, mantida na agência 554-1 do Banco do Brasil movimentou recursos destinados a diversas finalidades.

(...)

14. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo encaminhar os autos à Serur para exame final do recurso, na forma determinada pelo Acórdão 1.190/2014 -1ª Câmara, consignando-se o entendimento de que os pagamentos listados no Anexo 1 desta instrução

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, 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 desta instrução. Por outro lado, entende-se que os pagamentos relativos aos recolhimentos de ISS que compõem o Anexo 3 podem ser aceitos uma vez que se tratam de parcelas retidas do valor bruto das faturas pagas aos prestadores, e oportunamente recolhidas aos cofres da Prefeitura Municipal de Imperatriz, e como tal têm a mesma natureza daquelas despesas, ou seja, constituem parte da despesa com saúde. Quanto aos pagamentos listados no Anexo 2, 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.

2.7.2. Já o diretor e o secretário da Secex/MA, concordaram parcialmente com aquele entendimento asseverando que os tributos decorrentes das despesas não reconhecidas não poderiam ser convalidados. Para tanto, teceram as seguintes ponderações (peças 112-113):

(...)

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. [grifos constam no original]

2.8. Dessa forma, estando os autos saneados, prossegue-se na análise a cargo desta Secretaria.

EXAME DE MÉRITO

3. Preliminar

3.1. Antes de adentrar no mérito, há que se consignar que o novo código de processo civil (Lei 13.105/2015) trouxe grandes avanços nos procedimentos e garantias ao devido processo, estabelecendo novos direitos e deveres às partes no processo, e o regimento interno do TCU prevê a possibilidade de aplicá-lo na processualística deste Tribunal (art. 298 do RI/TCU). Dentre essas mudanças consta a previsão (art. 321 do NCPC) de que, se a petição inicial (que se equipara às peças recursais) apresentar defeitos que dificultem o exame de mérito, o julgador pode determinar a correção da peça no prazo de 15 (quinze) dias, nos seguintes termos:

Art. 321. O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado.

3.2. No presente caso concreto, ao se analisar a peça recursal se verifica que só os documentos a ela juntados perfazem mais de 26 peças distribuídos por diversos tipos de documentos, sem indexação,

sem ordem cronológica e sem a devida correlação referencial aos argumentos recursais. Tal fato, além de transmutar dever processual afeto aos responsáveis, ora recorrentes, às unidades técnicas deste TCU, trouxe dificuldades tanto de ordem operacional, como do próprio exame documental, haja vista que a comprovação do vínculo de nexos causalidade entre recursos recebidos e aplicados é juízo a ser extraído da precisa indicação dos responsáveis pela correta aplicação de recursos públicos.

3.3. Dessa forma, entende-se que, a juízo deste Tribunal, sejam extraídas cópias das peças 23 a 49 destes a fim de subsidiar eventual alteração regimental ou adoção de futura decisão normativa nas situações em que, quando da apresentação perante este Tribunal de um volume significativo de material documental/comprobatório, aplique o disposto no art. 321 do Novo Código de Processo Civil, exigindo-se dos interessados a completa indexação/organização dos documentos de forma a facilitar o julgamento de mérito das respectivas pretensões processuais.

4. Reanálise dos elementos juntados ao recurso interposto (peças 23-49)

4.1. No mérito, a análise empreendida pela Secex/MA consignou os seguintes achados:

a) foi elaborada 'Planilha Geral de Pagamentos' (peça 110) onde foram lançadas, em colunas específicas, registros relacionados: aos empenhos realizados (com indicação de localização nos autos); aos respectivos objetos das contratações e fornecedores; aos indicativos sobre a existência de notas fiscais e suas eventuais referências documentais; e, às informações sobre os cheques emitidos (números, valores, datas, indicações nos autos) relacionando-os aos débitos nos extratos bancários apresentados. O total representado na documentação incluída pelos recorrentes, na peça recursal em discussão, perfaz um montante de R\$ 640.833,35 e a coluna referente à origem dos recursos não foi lançada pelo fato de que todos os cheques foram sacados da conta corrente 58.048-1, agência 554-1 do Banco do Brasil, referente ao Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA onde foram depositados os recursos do Piso de Atenção Básica à Saúde (PAB);

b) a partir daquela planilha, foram geradas outras três:

b.1) a primeira (peça 111, p. 5), intitulada 'Pagamentos com Nota Fiscal comprobatória da despesa', contém as mesmas colunas da mencionada planilha geral. Nela estão registradas as despesas consideradas regulares por pertinência com gastos em saúde e cujo total perfaz o montante de R\$ 328.339,51, havendo as seguintes considerações de mérito lançadas pela Secex/MA (peça 111, p. 2):

8. Sobre os pagamentos lastreados em notas fiscais de prestação de serviços, observa-se que a maioria refere-se à aquisição de leite em pó e óleo de soja, objetos relacionados à execução do Programa de Combate a Carências Nutricionais. Os demais, tratam de aquisição de hormônio do crescimento e de pagamento de prestadores de serviços. Vale ressaltar que as notas fiscais 197 e 130, embora quitadas com cheques diferentes, estão referenciadas a um mesmo empenho, o que sugere duplicidade no suposto pagamento.

9. Sobre esses pagamentos pode-se concluir que, em princípio, foram aplicados nos objetos especificados, relacionados aos serviços de saúde, à exceção do pagamento supostamente duplicado, para o qual o gestor deveria juntar outros elementos, inclusive cópia do cheque obtida junto ao Banco, de modo a espantar a suposta duplicidade e a comprovar a regularidade dos dois pagamentos. Sem isso, entende-se que o último pagamento, realizado em 01/02/2000, deve ser glosado por não haver empenho correspondente;

b.2) já a segunda planilha (peça 111, p. 6-8), contendo as mesmas colunas da primeira e referenciada com o título 'Pagamentos sem Nota Fiscal comprobatória da despesa', contém as demais despesas (excluídos os comprovantes de recolhimento do ISS). Constam em seus registros as despesas, no total de R\$ 308.023,69, que, à míngua do necessário suporte documental, foram consideradas pela mencionada unidade técnica deste Tribunal como insuficientemente comprovadas, nos seguintes termos (peça 111, p. 2-3):

10. Quanto aos pagamentos sem comprovação mediante notas fiscais, não há como afiançar que os recursos foram efetivamente aplicados na área da saúde posto que, embora haja correspondência

entre os valores anotados nas cópias de cheque e aqueles sacados na conta corrente do Fundo Municipal de Saúde/PAB (conta 58.048-1), como se demonstra pelo cotejamento dos documentos de pagamento e respectivos extratos, a verdade é que não há qualquer documento originário do fornecedor que respalde esses pagamentos. Nem nota fiscal, nem recibo, nem sequer uma solicitação firmada pelo prestador onde sejam detalhados valores e serviços prestados. Todos os pagamentos de prestadores de serviços são informados com um demonstrativo produzido internamente pelo próprio pagador e subscrito por um contador/auditor e pelo Coordenador de Auditoria em alguns casos (ver, por exemplo, peça 25, p. 28, peça 29, p. 35 e peça 32, p.6), e em outros pelo contador/auditor e pelo Secretário de Saúde do Município de Imperatriz/MA (v. por exemplo peça 47, p. 1 e 7, peça 48, p. 7). Esses documentos integram os processos de pagamento, entretanto são inaptos para comprovar a despesa posto que não há como cotejá-los com informação proveniente do prestador do serviço;

b.3) por fim, na terceira planilha (peça 111, p. 9), 'Pagamentos referentes a recolhimentos do ISS', foram lançados os elementos de despesas referentes ao imposto sobre serviços (ISS) recolhidos, contendo o número do cheque, valor, data, referência processual da cópia do cheque e a sua localização no extrato bancário. Foram 11 itens que somam R\$ 4.470,15 e que não foram considerados gastos regulares tendo em vista que decorreram de recolhimento das despesas referentes à segunda planilha, entendimento esse adotado pelo diretor e pelo secretário da Secex/MA (peça 112), *verbis*: '(...) 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'; e

c) a título de informações complementares, a mencionada unidade técnica instrutora asseverou que a conta corrente em discussão também recebeu recursos da saúde de outras fontes o que pode inviabilizar a devida correlação entre gastos e a finalidade para os quais as receitas foram destinadas. Com efeito (peça 111, p. 3):

(...) vale registrar que a conta corrente 58.048-1 foi receptora de recursos diversos para a área de saúde, tais como os aportes correspondentes à parcela fixa do Piso de Atenção Básica (PAB) devida ao Município, parcela corresponde à Vigilância Sanitária e os recursos para a implementação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), como se constata nos extratos bancários anexados aos autos (ver, p. exemplo, peça 6, p. 48 e 49 e peça 7, p. 4 e 6). Por esse motivo, entende-se que, ainda que todos os pagamentos estivessem adequadamente documentados, não se poderia, com certeza, correlacioná-los com os recursos disponibilizados pelo Programa de Combate às carências nutricionais. Para tanto, seria necessário que o gestor fizesse uma demonstração abrangente, que demonstrasse as despesas realizadas com cada um dos recursos depositados na referida conta corrente, o que não foi o caso.

4.2. A primeira parte da análise por parte desta Secretaria diz respeito à integridade interna, quantitativa e qualitativa, dos registros lançados nas três planilhas à peça 111 que devem corresponder, *pari passu*, ao total de registros constantes na 'Planilha Geral de Pagamentos' constante na peça 110, bem como aos seus respectivos montantes totais e a conformidade de conteúdo das informações entre todas as planilhas.

4.2.1. A planilha 'Pagamentos com Nota Fiscal comprobatória da despesa' contém 18 registros que somam R\$ 328.339,51. Já 'Pagamentos sem Nota Fiscal comprobatória de despesa', 105 registros totalizando R\$ 308.023,69. Por fim, 'Pagamentos referentes a recolhimentos do ISS', 11 registros com total de R\$ 4.470,15. De outro lado, a 'Planilha Geral de Pagamentos' contém 134 registros que totalizam o montante de R\$ 640.833,35.

4.2.2. Constata-se que há correspondência unívoca entre os quantitativos referentes ao número de registros e os seus respectivos valores.

4.2.3. Quanto à integridade material das informações constantes na planilha de origem e nas planilhas dela derivadas, foi efetuado o cotejamento das informações constantes em uma e outra e não se verificaram quaisquer incongruências.

4.2.4. Dessa forma, pode-se concluir que todos os dados da 'Planilha Geral de Pagamentos'

(peça 110) foram integralmente redistribuídos para as demais planilhas elaboradas pela Secex/MA (peça 111, p. 5-9).

4.3. Posteriormente, foi checada a conformidade das referências (com a indicação das peças e páginas) de todos os documentos mencionados na 'Planilha Geral de Pagamentos' (e nas demais planilhas dela decorrentes), não se constatando, igualmente, quaisquer incongruências relevantes que possam ter reflexos sobre a validade do levantamento efetuado (como, por exemplo, a referência correta à Nota de Empenho 273/99 é peça 44, p. 48, e não p. 49, como consta na planilha) ou sobre eventuais desconstituições de parcelas de débito (documentos ilegíveis ou parcialmente legíveis, a exemplo daqueles referenciados às peças 29, p. 41, 37, p. 14, 37, p. 22, 41, p. 50, 37, p. 41, 39, p. 1, 41, p. 50, 42, p. 36 e 46, p. 1, que, ainda que fossem integralmente legíveis, deles não adviriam efeitos válidos), conforme se verá adiante.

4.4. Ultrapassada a análise formal das informações constantes nos registros das planilhas, se passa às considerações quanto ao mérito dos documentos juntados ao recurso dos recorrentes, à luz das considerações exaradas pela Secex/MA sobre eles. É importante delimitar o âmbito da presente análise, fixada pelo então relator do recurso, Ministro Valmir Campello, que, ao anular a decisão que julgou anterior recurso de reconsideração (Acórdão 1.190/2014-TCU-Primeira Câmara), pondera sobre a eventual ocorrência de desvio de objeto na aplicação dos recursos em discussão apta, eventualmente, a desconstituir parte do débito, nos seguintes termos (peça 70, p. 3-4):

(...)

24. Observo que a planilha elaborada pela Secex/RS contemplou apenas as despesas relacionadas ao ICCN, eis que visava demonstrar qual o montante efetivamente utilizado no programa. E quanto a este ponto, não há qualquer questionamento. Destaco, inclusive, que a citação dos responsáveis registrou que 'o débito é decorrente da não-comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos federais do Programa de Incentivo de Combate às Carências Nutricionais - ICCN repassados ao Município de Imperatriz/MA pelo Fundo Nacional de Saúde/FNS, os quais tiveram aplicação em outras ações de saúde, tais como: serviços ambulatoriais, aquisição de materiais de consumo e serviços de terceiros, segundo informações constantes do Relatório de Auditoria 28/2001 do Serviço de Auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS, do Ministério da Saúde'.

25. As dúvidas surgem ao se analisar as demais despesas e a utilização dos recursos em outras áreas da saúde. Hipótese que, se confirmada, consistiria em ocorrência de desvio de objeto, visto que, muito embora os valores não tenham sido aplicados diretamente no programa, o foram na mesma área, com benefícios à comunidade.

26. A precisa verificação da aplicação dos recursos recebidos é, portanto, essencial para o deslinde do processo, eis que repercute diretamente na responsabilização e, até mesmo, na conclusão quanto à ocorrência do dano, conforme se apreende do voto condutor do Acórdão 3.515/2013 - 2ª Câmara, proferido pelo Ministro André de Carvalho:

'Sobre essa questão, a jurisprudência do TCU consolidou-se no sentido de que o desvio de objeto constitui falta de natureza específica, considerada insuficiente para configurar a ocorrência de dano ao erário, conduzindo, como regra, ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos gestores, sem imputação de débito (v. g.: Acórdãos 204/2000, 286/2002, 1.960/2007, 2.838/2007, 4.425/2009, 495/2011, 2.078/2011, 6.610/2012, 304/2013 e 312/2013, da Primeira Câmara; Acórdãos 165/1996, 201/1996, 203/1996, 243/1996, 736/1996, 196/2000, 401/2001, 1.277/2004, 503/2005, 1.357/2006, 1.995/2006, 1.424/2008, 4186/2008, 2043/2010, 3040/2011, 704/2013, 2.190/2013 e 2.516/2013, da Segunda Câmara; e Acórdãos 65/1994, 2/1997 e 210/2005, do Plenário). De outra sorte, o desvio de finalidade tem acarretado, também como regra, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com imputação do débito apurado e aplicação de multa'.

(...)

29. Independente da justificativa apresentada, primordial confirmar a aplicação dos recursos em outras áreas de saúde. Para isso, creio que seja o bastante verificar o nexo entre extratos bancários,

cheques emitidos, notas de empenho e notas fiscais constantes dos autos. Chamo a atenção, ainda, para a existência de mais de cem notas de empenho, quantitativo que, entendo, não possa ser avaliado apenas de forma exemplificativa.

30. Considero, assim, que novo acurado exame na documentação juntada pelos recorrentes (peças 23 a 49) deva ser promovido antes da adoção de decisão definitiva quanto ao recurso de reconsideração, nos termos do despacho anteriormente expedido.

4.5. Nesse contexto, também é importante ter como premissa de análise que, havendo notícia nos autos de que ingressaram receitas de saúde de outras fontes na mesma conta de movimentação dos recursos de ICCN (vide item 4.1, alínea 'c', deste Exame), eventual reconhecimento de desvio de objeto só pode se dar desde que atendidas, adicionalmente, outras duas premissas:

a) comprovação de gastos em saúde, de forma a que possa ser estabelecido o devido nexo de causalidade entre as informações contidas, documentalmente, nos respectivos empenhos, extratos bancários, cheques e comprovantes de despesas (notas fiscais, recibos, etc.); e

b) para as despesas que não tenham por objeto aquisição de 'leite em pó' ou 'óleo de soja' (gastos reconhecidamente vinculados aos recursos do ICCN - vide peça 1, p. 21, segundo parágrafo), nos respectivos comprovantes documentais, deve haver expressa indicação de que a liquidação da despesa foi efetuada com recursos do ICCN, sob pena de não ser reconhecido desvio de objeto. Tal exigência se justifica, haja vista que:

b.1) sem essa indicação, os mesmos comprovantes de despesas podem validar a prestação de contas de recursos públicos oriundos de diferentes fontes de receitas afetos à saúde (a exemplo dos aportes correspondentes à parcela fixa do Piso de Atenção Básica, 'PAB' no valor de R\$ 268.734,62, devida ao Município, parcela corresponde à Vigilância Sanitária e os recursos para a implementação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, 'PACS' nos valores de R\$ 12.100,00 e R\$ 10.633,33, receitas em cujos lançamentos a crédito constam nos extratos bancários anexados aos autos, respectivamente, à peça 6, p. 48, peça 7, p. 4 e p. 6); e

b.2) aos gestores de recursos públicos incumbe o dever constitucional de bem prestar contas (art. 70, parágrafo único, da CF/1988 - redação dada pela EC 19/1998), o que inclui à necessária comprovação do vínculo de nexo causalidade entre origem dos recursos geridos e os gastos efetuados, reiterando-se a mesma ponderação lançada pela Secex/MA na parte final da alínea 'c' do item 4.1 deste Exame.

4.6. Com base nessas premissas, prossegue-se na análise de mérito levando em consideração às três situações discriminadas pela Secex/MA que, ao dar inteiro cumprimento ao despacho do relator do recurso (vide item 4.1 deste Exame), promoveu o saneamento destes autos naquilo que foi reconhecido, anteriormente, como inválido por insuficiência de análise documental:

4.6.1. Quanto às considerações referentes à Planilha 'Pagamentos com Nota Fiscal comprobatória da despesa':

a) foram lançados os seguintes registros como sendo aptos a atestar gastos relacionados aos serviços de saúde (vide inteiro interior à peça 111, p. 5):

Emp.	Peça, pág.	Objeto	Nota Fiscal	Peça, pág.	Cheque	Valor	Data
0148/99	pç 37, p. 44	leite em pó e óleo de soja	197	pç 37, p. 47	1225	33.726,00	01/02/2000
0148/99	pç. 24, p. 49	leite em pó; óleo de soja	130	pç 24, p. 50	1046	33.726,00	22/11/1999
0218/99	pç 30, p. 47	hormônio de crescimento	10	pç 30, p. 51	1082	2.805,00	16/12/1999
0018/00	pç 30, p. 37	hormônio de crescimento	467	pç 30, p. 38	1249	2.790,00	13/02/2000

0089/00	pç 38, p. 9	leite em pó e óleo de soja	268	pç 38, p. 11	994849	33.726,00	10/03/2000
0259/00	pç 38, p. 28	óleo de soja	865	pç 38, p. 29	1679	2.226,00	12/06/2000
0260/00	pç 39, p. 1	leite em pó	348	pç 39, p. 4	1677	37.125,00	12/06/2000
0265/00	pç 39, p. 23	leite em pó	351	pç 39, p. 15	1776	37.125,00	30/06/2000
0275/00	pç 24, p. 18	óleo de soja	1129	pç 24, p. 20	1866	2.226,00	19/03/2000
0321/00	pç 25, p. 2	leite em pó	386	pç 25, p. 3	1902	34.125,00	08/08/2000
0334/00	pç 31, p. 17	óleo de soja	1732	pç 31, p. 19	1991	1.995,00	06/09/2000
0343/00	pç 31, p. 44	leite em pó	370	pç 31, p. 46	1990	32.625,00	06/10/2000
0398/00	pç 25, p. 14	óleo de soja	203	pç 25, p. 15	2098	1.974,00	02/10/2000
0408/00	pç 31, p. 7	leite em pó	319	pç 31, p. 8	2109	32.625,00	10/10/2000
0446/00	pç 31, p. 33	leite em pó	325	pç 31, p. 35	2296	32.625,00	21/11/2000
3856/00	pç 28, p. 38	serviços de consultas	5	peça 28, p. 41	2335	367,84	15/12/2000
3860/00	pç 28, p. 32	serviços ambulatoriais	296	peça 28, p. 34	2331	2.847,49	15/12/2000
3861/00	pç 28, p. 47	serviços ambulatoriais	265	pç 28, p. 49	2333	3.680,18	15/12/2000

b) a unidade técnica instrutora entendeu indevido o gasto referente à Nota Fiscal 130 uma vez que foi indicado o mesmo empenho para a sua liquidação daquele materializado por meio da Nota Fiscal 197. No entanto, como o fornecedor foi o mesmo, 'Comercial Mini Preço Ltda.', o objeto foi idêntico ('leite em pó e óleo de soja') e o interregno de tempo entre as respectivas datas de saques dos cheques foi inferior a três meses, entende-se plausível o entendimento de que a liquidação do pagamento se deu sob a mesma contratação não havendo ilegalidade nessas despesas ainda que realizadas sob o mesmo número empenho;

c) como não foram localizados nos autos cópias dos Cheques 1991 (Empenho 334/00, Nota Fiscal 1732), 2098 (Empenho 398/00, Nota Fiscal 203) e 2335 (Empenho 3856/00, Nota Fiscal 5), tais gastos não podem ser considerados devidos haja vista que não se tem a certeza se foram os fornecedores que, efetivamente, sacaram aqueles respectivos valores. Aplicável, assim, a premissa fixada na alínea 'a' do item 4.5 deste Exame;

d) cotejando as informações dos registros nesta planilha com os gastos efetuados em ICCN, que já foram considerados como devidos pelo próprio órgão de auditoria do Denasus do Ministério da Saúde (Relatório de Auditoria 28/2001 - peça 1, p. 21 - gastos em 'leite em pó' e 'óleo de soja'), se verifica que os valores constantes nos cheques, abaixo listados, não tem o condão, por óbvio de desconstituir parcialmente o débito, como desejam os recorrentes. São eles, os lançamentos referentes aos seguintes cheques:

d.1) Cheque 1082 (Empenho 148/99, Nota Fiscal 130), no valor de R\$ 33.726,00;

d.2) Cheque 1225 (Empenho 148/99, Nota Fiscal 197), R\$ 33.726,00;

d.3) Cheque 994849 (Empenho 89/00, Nota Fiscal 268), R\$ 33.726,00;

d.4) Cheque 1677 (Empenho 260, Nota Fiscal 348), R\$ 37.125,00;

d.5) Cheque 1776 (Empenho 265, Nota Fiscal 351), R\$ 37.125,00; e

d.6) Cheque 1902 (Empenho 321, Nota Fiscal 386), R\$ 34.125,00;

e) nesse mesmo aspecto, tendo em vista que não foram lançados nos respectivos comprovantes de despesas qualquer indicativo de que os gastos foram pagos com recursos do ICCN (nos termos da premissa mencionada na alínea 'b' do item 4.5 deste Exame), não se pode reconhecer desvio de objeto nas despesas referentes às seguintes notas fiscais:

e.1) Nota Fiscal 130 (Empenho 218/99, Cheque 1082), no valor de R\$ 2.805,00;

e.2) Nota Fiscal 467 (Empenho 18/00, Cheque 1249), R\$ 2.790,00;

e.3) Nota Fiscal 5 (Empenho 3856/00, Cheque 2335), R\$ 367,84;

e.4) Nota Fiscal 296 (Empenho 3860/00, Cheque 2331), R\$ 2.847,49;

e.5) Nota Fiscal 265 (Empenho 3861/00, Cheque 2333), R\$ 3.680,18;

f) assim, com base no princípio de vedação ao enriquecimento sem causa da administração pública e nos termos mencionados no voto condutor do Acórdão 1.190/2014-TCU-Primeira Câmara - vide item 4.4 deste Exame, dos 18 registros presentes na planilha em discussão, somente cinco podem ser considerados aptos a desconstituir parcialmente o débito imputados aos recorrentes, quais sejam, os empenhos 259/00, 275/00, 343/00, 408/00 e 446/00;

g) dessa forma, tais créditos devem se dar pelos seguintes valores e datas (considerando os dias dos respectivos saques constantes nos extratos bancários):

g.1) R\$ 2.226,00, a partir de 21/6/2000 (peça 6, p. 16);

g.2) R\$ 2.226,00, a partir de 28/7/2000 (peça 6, p. 22);

g.3) R\$ 32.625,00, a partir de 13/9/2000 (peça 6, p. 27);

g.4) R\$ 32.625,00, a partir de 17/10/2000 (peça 6, p. 32); e

g.5) R\$ 32.625,00, a partir de 15/12/2000 (peça 6, p. 40);

h) por fim, tendo em vista as datas de saques destes valores, há que ser dado provimento parcial ao recurso interposto por Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Sousa Borba, de forma a considerar como crédito as parcelas listadas na alínea anterior.

4.6.2. Já em relação à planilha 'Pagamentos sem Nota Fiscal comprobatória da despesa' (peça 111, p. 5-8), se ratifica o mesmo entendimento da Secex/MA, qual seja, a de que não consta dos autos elementos de prova suficientes para atestar a regularidade na aplicação dos recursos. Assinale-se que, sem os comprovantes documentais das despesas, não se pode considerar, sequer, o reconhecimento da ocorrência de desvio de objeto.

4.6.3. Por fim, quanto à planilha 'Pagamentos referentes a recolhimentos do ISS', se ratifica também o posicionamento final da Secex/MA, haja vista que se constata que tais recolhimentos tributários decorreram dos gastos referente aos pagamentos sem nota fiscal. Deve-se aplicar a inteligência do brocardo jurídico *accessorium sui principalis naturam sequitur* (o acessório sempre acompanha a natureza de seu principal).

4.7. Em virtude da proposta de desconstituição parcial do débito em sede recursal e em face do princípio da proporcionalidade, devem ser reduzidos os valores das multas aplicadas aos responsáveis Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Sousa Borba uma vez que a sua fixação levou em consideração o montante de débito a eles imputado por meio do *decisum* recorrido. Tal encaminhamento já se encontra reconhecido em precedentes deste Tribunal a exemplo do que foi

decidido nos Acórdãos 4.719/2009-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Aroldo Cedraz) e 2.194/2015-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Raimundo Carrero).

4.8. Em última consideração, há que se mencionar que este Tribunal definiu que, na situação que se verifica no presente caso concreto, os recursos devem ressarcidos não ao Fundo Nacional de Saúde, mas ao Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA. Tal entendimento decorre do fato de que o ressarcimento ao FNS, e não ao fundo municipal de saúde daquele município, acabaria por gerar um descompasso entre o rateio definido pelo Ministério da Saúde durante os exercícios de 1998, 1999 e 2000, prejudicando as diretrizes distributivas da política nacional de saúde e o alcance da meta estabelecida no inciso II, do § 3º do art. 198 da Constituição Federal/1988, nos termos lançados no Acórdão 1.737/2017-TCU-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Bruno Dantas), *verbis*:

‘Na hipótese de débito apurado em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS repassados a município ou a estado, os recursos devem retornar ao fundo de saúde local, tanto nos casos em que o débito seja decorrente de desvio de objeto ou de finalidade (art. 27, inciso I, da LC 141/2012), quanto nos casos em que ele decorra de outros tipos de irregularidades, tais como desvio de recursos ou despesas realizadas sem a correspondente documentação comprobatória. Os recursos somente devem retornar ao FNS nos casos em que a irregularidade reside na própria transferência dos recursos ao estado ou município, pois, nessas situações, o repasse nem sequer deveria ter ocorrido.’

4.8.1. Dessa forma, propõe-se alterar a redação do item 9.1 do acórdão recorrido, de forma a que, onde se lê: ‘Fundo Nacional de Saúde’, leia-se: ‘Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA’.

OUTRAS INFORMAÇÕES

5. Ildo Marques de Souza requer (peça 117) que as futuras comunicações processuais, a ele dirigidas, se façam na pessoa de seu advogado, Carlos Antônio Fernandes Filho, OAB 34.472, no endereço SHIS QL 14, conjunto 2, Casa 10, Lago Sul, Brasília-DF, CEP 71.640-025 (substabelecimento à peça 114).

CONCLUSÃO

6. Da análise anterior, conclui-se que:

- a) com o exame de todos os documentos juntados ao recurso efetuada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Maranhão, materializado por meio da confecção de planilhas contendo todas as referências documentais, os autos restam devidamente saneados não se verificando qualquer invalidade processual;
- b) ao analisar os aspectos formais e materiais daquele exame, se conclui que parte da documentação apresentada no recurso está apta a desconstituir parcialmente o débito imputado a dois dos cinco responsáveis arrolados neste processo de TCE, uma vez que tais documentos foram suficientemente capazes de atestar o vínculo de nexo causalidade entre recursos transferidos para a área de saúde e as respectivas despesas realizadas; e
- c) o ressarcimento deve ser redirecionado ao Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA sob pena de manter as diretrizes de distribuição de recursos da saúde entre os entes federados.

6.1. Dessa forma, propõe-se o conhecimento do recurso, para, no mérito, conceder a ele provimento parcial, sugerindo-se que sejam reconhecidos como créditos os lançamentos explicitados na alínea ‘g’ do subitem 6.4.1 deste Exame a partir das datas lá especificadas, bem como alterar a destinação do ressarcimento ao Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- 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, Ailton 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 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 Ailton 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

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]”

5. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU apresentou parecer de peça 131, nos seguintes termos:

“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 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:

- 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 abrangendo 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 recebedor 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 1.426/2015-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 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.

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.”

É o relatório.