

TC 025.926/2015-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Bacabal/MA

Responsáveis: Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00); Josmar Vieira Lins (CPF 414.533.954-15); Joselito de Assis Cardoso (CPF 558.526.103-72); Hospital Santa Teresinha S/A (CNPJ 06.024.020/0001-89).

Procurador: Laryssa Zilma Bringel Viera Lins, OAB/MA 16.432, e outros, procuradores do Sr. Josmar (peça 21)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor da Sra. Jaqueline de Sousa Santos, ex-Procuradora do Hospital Santa Teresinha/MA (Gestão 1/10/1998 a 20/2/2002), do Sr. Raimundo Nonato Lisboa, ex-Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (Gestão 1/1/1997 a 31/3/2004), do Sr. Josmar Vieira Lins, ex-Coordenador Financeiro da Secretária Municipal de Saúde de Bacabal/MA (Gestão 1/3/1998 a 31/3/2004), em razão de pagamentos irregulares de procedimentos do SIA/SUS e AIH com recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA, na modalidade fundo a fundo.

HISTÓRICO

2. As irregularidades destas contas foram objeto do Relatório de Auditoria 824/2015 da Controladoria-Geral da União (CGU) e por ela certificadas, tendo ciência do Ministro de Estado da Saúde (peça 5, p. 80-88). Na instrução precedente (peça 7), na qual consta histórico da atuação na fase interna destas contas, foram relatados aspectos acerca dos fatos irregulares, dos débitos e dos respectivos responsáveis. Adiante passa-se a relatar os principais pontos para o deslinde da análise.

Atuação do órgão repassador

3. O processo originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria 2793/2005 (peça 1, p. 5-59) e nos Relatórios Complementares (peça 3, p. 129-131 e 331-333) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA, em virtude de requisição do Ministério Público Federal/MA para realização de auditoria no Hospital Santa Teresinha (esta unidade encontrava-se desativada) com a finalidade de subsidiar o procedimento MPF/PR/MA 1.19.000.000059/2004-11, em razão de indícios de crimes contra a Administração Pública e lesão ao patrimônio da União. A auditoria abrangeu o período de junho/1999 a janeiro/2002.

4. A Equipe de Auditoria apurou o débito de R\$ 2.117.633,75, em decorrência da ausência de comprovação de prontuário, contrariando o art. 5º da Lei 8.429/92 e o art. 69 do Código de Ética Médica; e da ausência de comprovação dos procedimentos ambulatoriais realizados, contrariando a RS CFM 1.638/2002, o Parecer CFM 16/1990 e o art. 5º da Lei 8.429/1992. Noticiou também que o Hospital Santa Teresinha S/A era administrado pelo município de Bacabal desde 10/1998 e que a Sra. Jaqueline de Sousa Santos assinou cheques a partir dessa data, sendo que foi nomeada procuradora do hospital somente em 5/3/1999 (peça 1, p. 53).

5. O FNS restituiu os autos ao Denasus em razão de não constar nos autos elementos mínimos necessários para a instauração do processo de tomada de contas especial, tais como: ausência de Ata/Decreto, Contrato Social ou Documento de posse e exoneração dos responsáveis pelo débito, que demonstre a gestão dos mesmos à época dos fatos geradores das glosas (peça 3, p. 272). Em resposta, o Denasus elaborou o Relatório Complementar (peça 3, p. 331-333) e nova planilha de glosa (peça 3, p. 339-344), apresentando documentos de comprovação de responsabilidade de: Jaqueline de Sousa Santos (peça 3, p. 346-368); Raimundo Nonato Lisboa (peça 3, p. 370-392 e peça 4, p. 3-67); Josmar Vieira Lins (peça 4, p. 69-89); e Washington José Barros Bringel Filho (peça 4, p. 91-117).

6. No Relatório Completo do Tomador de Contas 354/2014 (peça 5, p. 58-67), restou caracterizada a responsabilidade da Sra. Jaqueline de Sousa Santos, CPF 571.200.723-15, ex-Procuradora do Hospital Santa Teresinha/MA (Gestão 1/10/1998 a 20/2/2002), do Sr. Raimundo Nonato Lisboa, CPF 093.728.573-00, ex-Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (Gestões 1/1/1997 a 31/3/2000 e 3/10/2000 a 31/03/2004), do Sr. Josmar Vieira Lins, CPF 414.533.954-15, ex-Coordenador Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA (Gestões 1/3/1998 a 31/3/2000, 5/10/2000 a 31/12/2000 e 2/1/2001 a 31/3/2004) e ex-Secretário Municipal da Saúde de Bacabal/MA (Gestões 1/4/2000 a 4/10/2000 e 1/4/2004 a 31/12/2004), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do SUS e apontou o prejuízo no valor original de R\$ 2.117.633,75.

Atuação do TCU

7. Quando da análise inicial destas contas, ficaram registrados na instrução precedente os fatos relatados a seguir.

7.1 O Denasus, na fase interna, promoveu a análise das justificativas do Sr. José Vieira Lins, acatando os seus argumentos, excluindo o seu nome do rol de responsáveis e, por consequência, incluindo o então Secretário Municipal de Saúde, Sr. Raimundo Nonato Lisboa, no rol dos responsáveis solidários (peça 3, p. 103-121; 129-131). Ainda, verificou que o Hospital Santa Teresina S/A foi de fato gerenciado por pessoas da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento de Bacabal/MA (SMS), recebendo desta secretaria recursos oriundos do SUS para a prestação de serviços de assistência ambulatorial e hospitalar no período de outubro/1998 a janeiro/2002 (peça 1, p. 5-59; peça 3, p. 129-131 e 331-331). No período de 10/1998 a 31/7/2001, o contrato firmado com aquela secretaria foi verbal, e, em 1/8/2001, foi celebrado o Contrato 003/2001 (peça 1, p. 19).

7.2 O débito apurado pelo Denasus foi materializado pelos pagamentos irregulares feitos pela secretaria ao hospital, por não ter comprovado a efetiva prestação dos serviços médicos hospitalares pela entidade, uma vez que não foram apresentados à equipe de auditoria (i) os prontuários médicos dos atendimentos realizados com recursos MAC+AIH e (ii) os comprovantes dos procedimentos ambulatoriais realizados, conforme planilha de glosa (peça 3, p. 337-344). Os pagamentos no período de 10/1998 a 31/7/2001 foram irregulares também pela ausência de amparo legal (mas este ponto não foi objeto dos ofícios citatórios). Esse fato reforça o entendimento do Denasus de que a SMS detinha total controle administrativo e gerencial do hospital.

7.3 A responsabilidade indicada pelo tomador de contas deve ser ajustada, deixando-se de propor a responsabilização dos gestores (e sua procuradora) do hospital, incidindo a responsabilidade apenas sobre a pessoa jurídica destinatária das quantias pagas. A responsabilidade foi imputada:

I) aos Secretários Municipais de Saúde de Bacabal/MA, por terem recebido os recursos do SUS e não terem demonstrado a correta aplicação dos recursos. No período em questão, ocuparam o cargo os Srs. Raimundo Nonato Lisboa, nos períodos de 01/01/1997 a 31/03/2000 e 03/10/2000 a 31/03/2004 e Josmar Vieira Lins, no período de 01/04/2000 a 04/10/2000;

II) aos Coordenadores Financeiros da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento de Bacabal/MA, por terem efetuado pagamentos ou repasses indevidos ao Hospital Santa Teresinha S/A.

No período em questão, ocuparam o cargo os senhores Josmar Vieira Lins, nos períodos de 01/03/1998 a 31/03/2000, 05/10/2000 a 31/12/2000 e de 02/01/2001 a 31/03/2004, e Joselito de Assis Cardoso, no período de 1/4/2000 a 4/10/2000;

III) ao Hospital Santa Teresinha S/A, CNPJ 06.024.020/0001-89, contratado pelo Município de Bacabal para a prestação de serviços médico-hospitalares e ambulatorial (Contrato 03/2001), por ter recebido pagamentos e não comprovado a efetiva prestação de serviços, ou seja, não apresentou os prontuários médicos e os procedimentos ambulatoriais realizados à equipe de auditoria do Denasus, contrariando a RS CFM 1.638/2002, o Parecer CFM 16/1990; o art. 5º da Lei 8.429/1992 e o art. 69 do Código de Ética Médica.

EXAME TÉCNICO

8. Na instrução precedente (peça 7), houve a delimitação das responsabilidades pela ocorrência de dano apurado nestas contas, envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário, dando ensejo a proposta de citação solidária deles, que teve a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peças 8-9) e foi realizada nos seguintes termos:

Responsáveis: Josmar Vieira Lins, CPF 414.533.954-15, solidariamente com o Sr. Raimundo Nonato Lisboa, CPF 093.728.573-00, pelo valor total (discriminado no ofício) de R\$ 1.720.408,28 (datas dos fatos geradores compreendidas nos períodos de 10/6/1999 a 13/3/2000 e 6/10/2000 a 8/1/2002), e o referido Sr. Josmar solidariamente com o Sr. Joselito de Assis Cardoso, CPF 558.526.103-72, pelo valor total (discriminado no ofício) R\$ 397.225,47 (datas dos fatos geradores compreendida no período de 12/4/2000 a 16/9/2000).

Ocorrência: Pagamentos efetuados ao Hospital Santa Teresinha S/A, referente à prestação de serviços médicos hospitalares no âmbito do Contrato 03/2001, sem a comprovação da efetiva prestação dos mesmos, uma vez que não foram apresentados à equipe de auditoria do Denasus os prontuários médicos e os comprovantes dos procedimentos ambulatoriais realizados, em desacordo com o art. 5º da Lei 8.429/1992, o art. 69 do Código de Ética Médica, a RS CFM 1.638/2002 e o Parecer CFM 16/1990.

Responsável: Hospital Santa Teresinha S/A, CNPJ 06.024.020/0001-89.

Ocorrência: Recebimento de recursos públicos sem a correspondente comprovação da efetiva prestação dos serviços hospitalares no âmbito do Contrato 03/2001, uma vez que não foram apresentados à equipe de auditoria do Denasus os prontuários médicos e os comprovantes dos procedimentos ambulatoriais realizados, em desacordo com o art. 5º da Lei 8.429/1992, o art. 69 do Código de Ética Médica, a RS CFM 1.638/2002 e o Parecer CFM 16/1990.

9. Regularmente citados, apenas o Sr. Josmar Vieira Lins apresentou defesa, permanecendo silentes os demais responsáveis. As tabelas a seguir retratam detalhadamente a documentação acostada aos autos:

a) Josmar Vieira Lins (Coordenador Financeiro, nos períodos de 1/3/1998 a 31/3/2000 e 5/10/2000 a 31/3/2004; e Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA, no período de 1/4/2000 a 4/10/2000);

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1295/2016-TCU/SECEX-GO	22/9/2016	peça 18
Aviso de Recebimento Of. 1295/2016	4/10/2016	peça 25
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	-----	peças 22-23 e 26 e 29
Defesa apresentada	3/11/2016	peça 30

b) Raimundo Nonato Lisboa (Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA, nos períodos de 1/1/1997 a 31/3/2000 e 3/10/2000 a 31/3/2004);



Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1296/2016-TCU/SECEX-GO	22/9/2016	peça 19
Aviso de Recebimento Of. 1296/2016	2/10/2016	peça 24

c) Joselito de Assis Cardoso (Coordenador Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA, no período de 1/4/2000 a 4/10/2000);

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1294/2016-TCU/SECEX-GO	22/9/2016	peça 17
Aviso de Recebimento Of. 1294/2016	3/10/2016	peça 20

d) Hospital Santa Teresinha S/A (beneficiário dos pagamentos).

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 460/2017-TCU/SECEX-GO	10/4/2017	peça 37
Aviso de Recebimento Of. 460/2017 – devolvido	2/5/2017	peça 38
Edital de citação 12/2017-TCU/SECEX-GO	6/3/2017	peça 36

Obs.: Há informação de que a empresa não foi localizada no endereço de pesquisa junto à Receita Federal do Brasil e em outros sites; também de que a sua situação cadastral é “baixada” e a sua responsável, Sra. Raimunda Ramos Loiola, falecera em 2003 (peças 31-34).

10. Os senhores Raimundo e Joselito, devidamente citados, não apresentaram defesa. Igualmente, o hospital, citado por via editalícia, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades; destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável.

11. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Aproveitam-lhes os argumentos aduzidos em relação ao outro responsável, no que concerne às circunstâncias objetivas, com base no art. 161 do Regimento Interno do TCU.

12. O Sr. Josmar Vieira Lins apresentou defesa, por meio da qual aduziu os seguintes argumentos (peça 30):

a) a ausência de sua responsabilidade, pois não exerceu a função de ordenador de despesas do município, somente os cargos de Coordenador Financeiro do Fundo Municipal e de Secretário de Saúde do município. Não há nenhum decreto municipal do chefe do executivo que delegue aos ocupantes daqueles dois cargos a função de ordenador de despesa. O defendente não participou da gestão dos recursos do SUS quando atuou naqueles cargos, o cargo em comissão que exercia era revestido de atribuições específicas, que abrangiam poderes meramente de gerência administrativa;

b) as ordens de pagamentos indicadas no processo tratam-se de meras ordens de pagamento assinadas enquanto era Coordenador Financeiro, porém tais atos não foram praticados como ordenador de despesa;

c) o processo de pagamento de despesas com recursos da Saúde pode ser explicado da seguinte maneira: após expedição de nota fiscal pelo fornecedor, esta era encaminhada para o Coordenador Financeiro para que a despesa fosse empenhada, liquidada e paga, etapas estas que eram meras preparações para o efetivo pagamento pelos ordenadores de despesa, que seriam o prefeito (analisava a despesa e autorizava o pagamento) e o secretário de Saúde (confirmava a operação). Estes dois eram as únicas pessoas com acesso ao sistema que permite o controle e o efetivo uso dos

recursos, atuando o Coordenador Financeiro como uma etapa preliminar, porém não determinante para o uso dos recursos;

d) as provas do processo corroboram que a autorização para o pagamento das despesas provinha do prefeito e do secretário municipal de saúde à época, senhores José Vieira Lins e Raimundo Nonato Lisboa, respectivamente. Há ordens de pagamento assinadas pelo defendente, mas nenhum cheque que possibilite ser-lhe imputado a responsabilidade pela comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, atribuída aos ordenadores e não servidores comissionados (cita art. 93 do Decreto-Lei 200/67), pois exerceu função meramente administrativa;

e) o defendente ocupou o cargo de secretário municipal de saúde apenas por um período curto de tempo (sete meses), cumprindo apenas ordens do então prefeito, que não emitiu decreto com designação expressa concedendo-lhe poderes de ordenador de despesa. Não há documentação nos autos que comprove sua assinatura nas ordens de pagamento como secretário de saúde, apenas o Relatório de Auditoria 2793 faz essa menção;

f) o efetivo gestor dos contratos, assim definido no art. 6º do Decreto 2.271/1997, e no art. 67 da Lei 8.666/1993, era o Sr. José Vieira Lins, prefeito à época;

g) os documentos contidos nos arquivos públicos da prefeitura poderiam corroborar suas alegações, mas não conseguiu obtê-los, anexando à sua defesa cópia de ofício em que fez demanda à prefeitura para obter documentação atinente à contratação do hospital e das portarias de sua nomeação aos cargos que ocupou;

h) os autos não trazem documentos que apresentem indícios de sua participação na compra, recebimento, pagamento, distribuição de produtos e serviços de saúde, nada que indicasse ser responsável pela direção do SUS no município. Apenas o Relatório de Débito aponta sua responsabilidade, mas não há nenhuma documentação por ele assinada que comprove sua responsabilidade pelo débito;

i) o defendente não praticou nenhum ato de gestor de contrato e de improbidade administrativa que importasse em enriquecimento ilícito ou vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo;

j) a ausência probatória de que o defendente tenha autorizado os pagamentos, e ainda que tivesse não lhe poderia ser imputada responsabilidade, haja vista que a função de ordenador de despesa era apenas do prefeito, este não podendo se eximir para imputá-la aos seus auxiliares, podendo ser considerado, se delegação de competência houvesse, responsável por culpa in elegendo e in vigilando. Colaciona julgados do TCU sobre tal delegação e estes tipos de culpa;

k) a competência para gerir o Fundo Municipal de Saúde era apenas do prefeito, pois não houve instrumento de delegação de competência de ordenador de despesa. Entende que, se a lei instituidora não dispuser diferentemente, o ordenador de despesa daquele Fundo, em princípio, será o prefeito, autoridade máxima da Administração municipal, a quem cabe a prerrogativa de desconcentração do processo decisório. A delegação dessa competência ao gestor do fundo, ao secretário municipal de saúde ou a outro servidor deveria ser formalizada por meio de decreto;

l) a ausência de desvio de recursos ou de apropriação indevida pelo defendente, haja vista não existir documentação que comprove o seu enriquecimento por tais práticas. Assevera que os sete cheques que constam o defendente como favorecido se destinaram ao saque de recursos para pagamento de funcionários e seus direitos trabalhistas, não podendo comprovar tal fato em face da impossibilidade de acesso aos arquivos públicos municipais.

13. Por fim, o defendente requer: a) o julgamento destas contas em regulares, afastando-lhe o débito; b) alternativamente, seja substituída a pena de débito por multa em decorrência do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, visto que *o defendente apenas efetuou a liquidação dos*

pagamentos por expressa determinação do gestor responsável.

Análise

14. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, esta envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário.

15. A tese defensiva lançada pelo defendente resume-se à sua ilegitimidade passiva por não ter exercido função de ordenador de despesa, mas função meramente administrativa, e àquela somente é que caberia a responsabilidade pela comprovação da correta aplicação dos recursos públicos. Os argumentos são de que (a) não havia decreto municipal que delegasse tal função aos ocupantes dos cargos que ocupou; (b) ordens de pagamentos indicadas no processo tratavam-se de meras ordens de pagamento por ele assinadas, pois, como coordenador financeiro, apenas realizava as etapas de empenho, liquidação e pagamento, mas o efetivo pagamento ocorria pelo prefeito e o secretário de saúde, que assinavam os cheques; (c) no curto prazo que ocupou o cargo de secretário cumpriu ordens do prefeito e não assinou ordens de pagamento; (d) a competência para gerir o Fundo Municipal de Saúde era apenas do prefeito; (e) a ausência de desvio de recursos ou de apropriação indevida de sua parte.

16. Do Decreto-Lei 200/1967 (art. 80), tem-se que ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio. Dos dispositivos da Lei 4.320/1964 (artigos 58 a 65), observa-se que as fases da execução da despesa pública são o empenho, a liquidação e o pagamento, acerca das quais se verifica o seguinte:

a) o empenho pode ser definido como um ato administrativo prévio à realização da despesa pública, emanado de autoridade competente, que gera obrigação de pagamento para o ente ou entidade da Administração Pública, pendente ou não de implemento de condição suspensiva;

b) a liquidação implica no reconhecimento da dívida como líquida, certa e exigível, originando, pois, a obrigação de pagamento. Essa fase da despesa consiste exatamente em apurar a origem e o objeto do que deve ser pago (o que pagar?); a importância financeira a ser paga (quanto pagar?); e o credor da relação (a quem pagar?). E essa apuração deve se dar com base em documentos capazes de comprovar que o credor entregou o material, prestou o serviço ou executou a obra, tudo dentro do previsto no processo de empenhamento da despesa. Os documentos comprobatórios têm que ser confrontados com o instrumento contratual (quando houver) e com a nota de empenho, de forma que haja ratificação no sentido de que o objeto entregue (material, serviço, obra) o foi em condições satisfatórias para o serviço público;

c) o mero empenho não obriga o Estado ao pagamento, ele apenas deduz a dotação orçamentária específica, para que exista o controle da execução orçamentária. Somente após a realização do serviço, obra, ou entrega do material contratados, e da ocorrência da fase de liquidação, ou seja, do implemento de condição, o ente estatal passa a ter a obrigação de pagar e o credor o direito de receber. A despesa pública deve ser entendida como realizada quando da sua liquidação;

d) a terceira fase da execução da despesa pública, qual seja, o pagamento, ocorre superadas as fases do empenho e da liquidação. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

17. Da documentação acostada aos autos relativa ao defendente (Relatório Complementar do Denasus - peça 3, p. 331-333; nova planilha de glosa - peça 3, p. 339-344; documentos de comprovação de responsabilidade - peça 4, p. 27-89), destacando-se ordens de pagamento por ele assinadas e corroboradas em sua defesa (peça 4, p. 27-67), acrescida das informações prestadas em pareceres do Denasus (que tem fé pública) de que ele assinou os documentos de pagamentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde nos períodos em que exerceu os cargos de tesoureiro, coordenador do FMS e secretário municipal de saúde (Relatório de Auditoria 2793/2005

- peça 1, p. 5-59), não resta dúvida de que efetivamente realizou atos para que a execução dessas despesas não comprovadas ocorressem. Na sua própria defesa confirma que, quando coordenador financeiro, efetuava as etapas de empenho, liquidação e pagamento, e ao final assevera que “apenas efetuou a liquidação dos pagamentos” (peça 30, p. 3 e 14).

18. O cerne da irregularidade é a ausência de comprovação da prestação dos serviços médicos hospitalares faturados ao Hospital Santa Teresinha, cujo contrato de prestação de serviços médicos-hospitalares e ambulatoriais aos usuários do SUS firmado teve como responsável direto o então Secretário Municipal de Saúde, segundo parecer do Denasus (Relatório Complementar - peça 3, p. 129-131).

19. O órgão fiscalizador trouxe informações que possibilitam contextualizar o ambiente que se encontrava aquela relação contratual quando dos repasses questionados, merecendo ser destacados os atinentes ao defendente (Relatório de Auditoria 2793/2005 - peça 1, p. 5-59):

a) o gerenciamento do hospital foi passado a pessoas vinculadas à administração municipal, que exerceram também cargos naquela empresa no mesmo período, como o Sr. Josmar, que exerceu concomitantemente as funções de Diretor Financeiro do hospital e Coordenador Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento de Bacabal;

b) o Sr. Josmar Vieira Lins, filho do Prefeito, à época, José Vieira Lins, exerceu cargos de Coordenador Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde no período de março/1998 a março/2000, tendo concomitantemente assinado documentos como Diretor Financeiro do hospital, nos meses de maio, junho e setembro de 1999. Na relação dos cheques emitidos pela empresa, consta o nome dele recebendo cheques no valor total de R\$56.896,93;

c) o Sr. Josmar assina pedido de compra de material de limpeza, gêneros alimentícios e materiais médico-hospitalar, como Diretor Financeiro, nos meses de maio, junho e setembro de 1999.

20. Como se observa, o defendente atuou tanto na gestão financeira do repassador dos recursos (contratante) como do prestador dos serviços (contratado), configurando típico conflito de interesses e indicando que o defendente tinha sim ciência e sobretudo gerência nos pagamentos questionados.

21. A sua responsabilidade como coordenador financeiro é patente, e como secretário municipal de saúde decorre sobretudo da responsabilidade e atribuições do cargo que ocupava.

22. Há inúmeros julgados desta Corte de Contas no sentido de que a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde é do secretário de saúde, conforme preconizam os art. 198, inciso I, da Constituição da República c/c o art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990 e 8.142/1990 (Acórdãos 1997/2016-P, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro; 5509/2013-2ª C, relatado pela Ministra Ana Arraes; 601/2013-P, relatado pelo Ministro José Jorge).

23. De fato, da leitura das Leis 8.080/1990, que "Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências" e 8.142/1990, que "Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências", extrai-se que um município, para receber recursos do SUS de forma automática, deve criar, por meio de lei municipal, um fundo de saúde autônomo, gerido pelo secretário municipal de saúde.

24. Na ausência de evidências de que o prefeito municipal tenha participado de atos e procedimentos irregulares na aplicação de recursos do SUS, a responsabilidade pelas ocorrências apuradas deve recair unicamente sobre o secretário municipal de saúde, em face das disposições contidas nas Leis 8.080/1990 e 8.142/1990.

25. A necessidade de delegação de competência por parte do prefeito ao secretário municipal

de saúde arguida pelo defendente não é cabível no presente caso, portanto. Os elementos nos autos indicam que o secretário municipal de saúde e o coordenador financeiro praticaram atos típicos do ordenador de despesa.

26. O prefeito somente responderia por irregularidades na aplicação de recursos do SUS caso delas participasse ativamente, pois, no âmbito municipal, a direção do SUS é competência da respectiva secretaria de saúde ou órgão equivalente, conforme art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990 (Acórdãos 7503/2015-TCU-1ª C, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues; 203/2018-P, relatado pelo Ministro Augusto Nardes).

27. O defendente não trouxe elementos aos autos que indicassem a avocação por parte do prefeito dessa atribuição. E o Denasus, na fase interna, promoveu a análise das justificativas do Sr. José Vieira Lins, então prefeito, acatando os seus argumentos, excluindo o seu nome do rol de responsáveis (peça 3, p. 103-121; 129-131). Na ocasião, entendeu que o ocupante do cargo de secretário municipal de saúde respondia pelos atos praticados na qualidade de gestor dos recursos financeiros do Sistema Único de Saúde.

28. Se inexistisse provas da atuação do secretário municipal de saúde na gestão de recursos do SUS, sua responsabilidade por eventuais irregularidades na aplicação desses recursos deveria ser excluída, a despeito de a direção do SUS lhe ser atribuída como regra, por força do citado art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990 (Acórdãos 4988/2018-TCU-1ª C e 6780/2017-2ª C, relatados pelo Ministro Vital do Rêgo). O mesmo se daria para o agente público investido no cargo de coordenador financeiro, caso também não houvesse provas de sua atuação. Todavia, como salientado anteriormente, os elementos indicam a participação do defendente na execução das despesas não comprovadas quando investido em ambos os cargos.

29. Não se sustenta, à luz da legislação e elementos nos autos, o argumento de que as ordens de pagamento por ele assinadas se trataram de meros atos administrativos. A ventilada ausência de sua assinatura em cheques não o exime das responsabilidades que assumiu ao praticar os atos correspondentes à execução propriamente dita da despesa (empenho, liquidação e ordem de pagamento). O ato de outrem em tão-somente assinar o cheque, por si só, não pode ser aventado para que o signatário daquele meio de pagamento seja responsabilizado pela ocorrência. Caberia quem efetivamente realizou a despesa, em especial quem atestou a despesa que deveria ocorrer com base em documentos capazes de comprovar a prestação dos serviços em saúde, apresentar os elementos comprobatórios demandados.

30. A alegação do defendente de que apenas efetuou a liquidação dos pagamentos por expressa determinação do ex-prefeito não procede, sequer foi demonstrada.

31. Por fim, foi arguido a ausência de desvio de recursos ou de apropriação indevida. Cabe registrar que quanto à comprovação do dano, não cabe ao repassador dos recursos, ou mesmo ao TCU, o ônus de demonstrá-lo, pois se presume que o prejuízo ocorreu diante da ausência de demonstração do emprego correto e regular de verbas federais, conforme entendimento nesse sentido que se colhe no voto do Acórdão 7502/2013-TCU-2ª C (relatado pelo Ministro José Jorge), cujo trecho de interesse para o caso segue transcrito abaixo:

9. Ocorre que, consoante disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, compete ao gestor comprovar a regular aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade, o que não ocorreu no caso sob exame. Não há necessidade, pois, de que o Tribunal demonstre o desvio ou a apropriação indevida de recursos pelo gestor para que se impute a ele o respectivo o débito. A não demonstração da correta aplicação dos recursos públicos federais faz surgir a presunção dano ao erário e justifica sua condenação em débito.

32. A conduta e o nexo causalidade decorrem, respectivamente, do não fornecimento de documentos comprobatórios das despesas impugnadas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados.

33. Com efeito, suas alegações de defesa devem rejeitadas, tendo, por consequência, suas contas julgadas irregulares com a condenação em débito. O mesmo julgamento cabe aos demais responsáveis arrolados nestas contas que devem ser considerados revéis.

Prescrição da Pretensão Punitiva

34. Quanto à aplicação de sanção aos responsáveis, decerto o caso comportaria a aplicação da sanção pecuniária inculpada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Todavia, nos moldes do Acórdão 1.441/2016-TCU-P, referente a incidente de uniformização de jurisprudência, restou assente que a pretensão punitiva do TCU se subordina ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, inciso I, do Código Civil.

35. Conforme verificado, tendo transcorrido mais de dez anos entre a liberação dos recursos, ocorrida no período de 10/6/1999 a 8/1/2002, e o ato ordenatório da citação dos responsáveis, praticado em setembro de 2016 (peças 17-19) e março de 2017 (peça 36), resta configurada a prescrição da pretensão punitiva.

CONCLUSÃO

36. O dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade em pagamentos de procedimentos do SIA/SUS e AIH com recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA, na modalidade fundo a fundo, efetuados ao Hospital Santa Teresinha S/A, sem a comprovação da efetiva prestação dos mesmos.

37. Regularmente citados, apenas Sr. Josmar Vieira Lins (CPF 414.533.954-15) apresentou defesa, permanecendo silentes os demais responsáveis: Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00); Joselito de Assis Cardoso (CPF 558.526.103-72); Hospital Santa Teresinha S/A (CNPJ 06.024.020/0001-89) (itens 8-9 desta instrução).

38. Em face da análise promovida (itens 10-33 desta instrução), conclui-se que as alegações de defesa do Sr. Josmar devem ser rejeitadas, que os demais responsáveis sejam considerados revéis para todos os efeitos, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, e que as condutas de todos são reprováveis. Com efeito, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade nas condutas dos responsáveis, propõe-se que sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis e condenando-os ao pagamento do débito a eles imputados (solidariamente na forma proposta adiante), em vista do disposto nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, sem a aplicação da multa prevista no art. 57 daquela lei, porquanto prescrito o prazo da pretensão punitiva (itens 34-35 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação, para envio ao Ministério Público junto ao TCU, e posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, com a seguinte proposta:

I) sejam considerados revéis para todos os efeitos os senhores Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00) e Joselito de Assis Cardoso (CPF 558.526.103-72), bem como o Hospital Santa Teresinha S/A (CNPJ 06.024.020/0001-89), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

II) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Josmar Vieira Lins (CPF 414.533.954-15);

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento



Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas dos senhores Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00) e Josmar Vieira Lins (CPF 414.533.954-15) e do Hospital Santa Teresinha S/A (CNPJ 06.024.020/0001-89), em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data do Fato Gerador	Valor Original (R\$)
10/06/1999	33.553,10
14/07/1999	39.432,33
12/08/1999	39.348,99
13/09/1999	54.280,18
11/10/1999	56.759,55
12/11/1999	46.853,10
11/12/1999	45.566,23
14/01/2000	43.423,94
28/02/2000	45.212,50
14/03/2000	44.503,36
13/10/2000	51.710,65
17/11/2000	54.467,39
11/12/2000	50.763,00
12/01/2001	29.930,00
12/02/2001	71.263,04
19/03/2001	55.168,76
16/04/2001	53.245,64
16/05/2001	46.336,04
15/06/2001	52.435,00
13/07/2001	51.514,61
16/08/2001	55.677,26
13/09/2001	57.582,39
18/10/2001	56.487,18
16/11/2001	57.635,00
18/12/2001	56.972,39
14/01/2002	60.807,95
15/02/2002	54.850,00
08/07/1999	9.047,94
09/08/1999	9.166,66
08/09/1999	12.233,47
08/10/1999	10.946,56
08/11/1999	11.319,76
08/12/1999	15.241,22
07/01/2000	14.776,74
13/03/2000	16.534,02
06/10/2000	16.137,45

08/11/2000	11.289,01
06/12/2000	12.598,22
12/01/2001	15.409,72
08/02/2001	10.086,24
07/03/2001	12.309,33
04/04/2001	13.663,17
07/05/2001	19.135,44
06/06/2001	19.571,03
09/07/2001	19.409,28
07/08/2001	18.922,98
05/09/2001	19.674,73
05/10/2001	17.405,39
08/11/2001	14.824,38
07/12/2001	16.975,00
08/01/2002	17.950,96
Total	1.720.408,28

IV) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas dos senhores Josmar Vieira Lins (CPF 414.533.954-15) e Joselito de Assis Cardoso (CPF 558.526.103-72) e do Hospital Santa Teresinha S/A (CNPJ 06.024.020/0001-89), em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data do Fato Gerador	Valor Original (R\$)
12/04/2000	45.295,84
12/05/2000	48.150,83
19/06/2000	55.437,69
12/07/2000	43.608,41
11/08/2000	53.625,65
12/09/2000	53.380,00
10/04/2000	14.652,31
08/05/2000	15.968,75
08/06/2000	14.569,04
07/07/2000	15.278,36
08/08/2000	17.555,30
16/09/2000	19.703,29
Total	397.225,47

V) seja autorizado, desde logo, com fundamento nos art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme prevê o 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;



VI) sejam encaminhadas cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que o fundamenta ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para a adoção das medidas que entender cabíveis, em conformidade com o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

SECEX-GO, em 10 de agosto de 2018.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Rogério Barbosa Chaves

AUFC – Mat. 5055-5