

TC 003.136/2017-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Município de Fortaleza dos Nogueiras/MA.

Responsável: José Arnaldo Brito Magalhães, CPF 487.322.143-91, prefeito municipal no período de 1º/1/2008 a 31/12/2012; Arnaldo Pessoa de Freitas Filho, CPF 819.888.423-87, secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 2/1 a 1º/5/2013; Itamar Dias de Brito, CPF 563.053.033-04, secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 1º/5 a 23/10/2013; Raul Alexandre Lima e Silva, CPF 968.579.193-72, secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 23/10/2013 a 30/12/2016; e Josélia Maria Nogueira dos Santos, CPF 412.839.963-91, secretária municipal de saúde no período de 2/1/2013 a 31/12/2016.

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE), instaurada em atendimento à determinação expressa no Acórdão 394/2017/TCU/1ª Câmara (Relação 3/2017/TCU/1ª Câmara), exarado nos autos do processo de representação TC 027.166/2016-3 (apenso), a respeito de irregularidades ocorridas no Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras/MA, relacionadas a aplicação indevida dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), nos exercícios de 2010 a 2013.

2. A representação foi motivada por informação prestada ao TCU pelo Serviço de Auditoria no Maranhão (SEAUD/MA/MS), mediante Ofício 873/2016/SEAUD/MA/DENASUS/MS, de 8/8/2016 (peça 1, p. 1-3), com base nas constatações expressas no Relatório de Auditoria 14555 (peça 2, p. 38 até a peça 3, p. 6), do Departamento Nacional de Auditoria do SUS, realizada com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica (PAB) fixo e variável, nas Estratégias Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde e da Assistência Farmacêutica Básica.

HISTÓRICO

3. Por meio da determinação expressa no Acórdão 394/2017/TCU/1ª Câmara (peça 8), o

Tribunal decidiu converter o processo de representação TC 027.166/2016-3 (apenso) em Tomada de Contas Especial e encaminhas os autos à Secex/MA para a realização das citações, audiências e diligência propostas pela unidade técnica.

4. À vista da dita deliberação, os presentes autos foram constituídos a partir de peças extraídas do processo de representação TC 027.166/2016-3, que inclui o ofício de autoria do Seaud/Denasus/MA, acompanhada de outros documentos, entre eles o Relatório de Auditoria 14555, principal e o suplementar, além de outros documentos comprobatórios (peças 1 a 4); instrução que fundamentou o Acórdão 394/2017/TCU/1ª Câmara e respectiva concordância da Unidade Técnica (peças 5 a 7); e o excerto do Acórdão 394/2017/TCU/1ª Câmara (peça 8).

5. São as seguintes as constatações do Relatório de Auditoria 14555, do Denasus, que deram origem ao presente feito:

a) constatação 335255 – falta de comprovação dos serviços prestados pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. com recursos financeiros da Atenção Básica, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012, gerando proposição de ressarcimento no valor total de R\$ 1.680.260,00 (peça 16, p. 41-42 e 55-67); e

b) constatação 335251 – pagamentos de despesas com combustível, lubrificantes e peças para veículos que não foram utilizados nas ações da Estratégia Saúde da Família (ESF), no valor de R\$ 33.131,19. 00 (peça 17 p. 24-42).

6. A etapa instrutória conduzida pela Secex-MA culminou com a realização de citação e audiências dos responsáveis arrolados, nos seguintes termos (peça 18):

“18. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do senhor José Arnaldo Brito Magalhães, CPF 487.322.143-91, prefeito de Fortaleza dos Nogueiras/MA na gestão 2009-2012, para que, no prazo regimental de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras/MA as quantias abaixo listadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão da falta de comprovação dos serviços prestados pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda., conforme constatação 335255 do Relatório de Auditoria 14555 do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus/SGEP/MS), e constatações 373855 e 410860 dos relatórios complementares, diante da seguinte ocorrência: pagamentos à empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. por meio de transferências eletrônicas das contas 5573-5(FNS/BLATB) e 16158-6 (FUS), no total de R\$ 1.680.260,00, não comprovados, visto que não foram fornecidos para a fiscalização os documentos comprobatórios de despesas como notas fiscais, recibos, escalas de serviços e outros que comprovem a execução dos serviços prestados pela empresa; relação de recursos humanos que executavam os serviços prestados a empresa; e vínculo empregatício da empresa com os profissionais de saúde que executavam os serviços; e apesar de terem sido identificadas produções ambulatoriais e hospitalares de procedimentos médicos na documentação de atendimento verificada, não foi possível identificar se os profissionais que realizaram o atendimento foram os mesmos contratados pela empresa, por não dispor dos nomes dos profissionais por ela contratados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
43.000,00	27/10/2010
19.600,00	3/11/2010
52.500,00	19/11/2010
25.735,00	30/11/2010
70.000,00	4/2/2011
50.000,00	22/3/2011
40.000,00	10/5/2011

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
33.600,00	20/6/2011
49.500,00	5/7/2011
30.000,00	1º/8/2011
25.000,00	10/8/2011
25.000,00	23/8/2011
14.000,00	6/9/2011
23.000,00	15/9/2011
26.000,00	23/9/2011
15.000,00	5/10/2011
44.000,00	20/10/2011
40.000,00	25/10/2011
43.000,00	16/11/2011
26.580,00	25/11/2011
5.420,00	29/11/2011
22.325,00	7/12/2011
39.000,00	20/12/2011
27.000,00	29/12/2011
30.000,00	23/1/2012
33.000,00	31/1/2012
30.000,00	10/2/2012
31.000,00	17/2/2012
50.000,00	28/3/2012
30.000,00	3/4/2012
20.000,00	17/4/2012
40.000,00	30/4/2012
20.000,00	9/5/2012
25.000,00	16/5/2012
30.000,00	22/5/2012
61.000,00	21/6/2012
20.000,00	6/7/2012
10.000,00	11/7/2012
38.000,00	24/7/2012
40.000,00	21/8/2012
12.000,00	27/8/2012
5.000,00	3/9/2012
1.000,00	5/9/2012
40.000,00	20/9/2012
6.000,00	26/9/2012
15.500,00	1º/10/2012
45.000,00	22/10/2012
20.000,00	30/10/2012
40.000,00	6/11/2012
47.000,00	23/11/2012
50.000,00	6/12/2012
64.000,00	18/12/2012
37.500,00	31/12/2012

Valor da dívida atualizada até 27/10/2017: R\$ 2.099.234,24

b) determinar a citação do município de Fortaleza dos Nogueiras (MA), CNPJ 05.505.839/0001-03, na pessoa de seu representante legal, com base na DN/TC 57/2004, para que, no prazo regimental de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras (MA) as quantias abaixo listadas, atualizadas

monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão de o município ter se beneficiado com recursos do SUS repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao município de Fortaleza dos Nogueiras (MA), aplicados em finalidade diversa da definida em lei no exercício de 2013, pela seguinte ocorrência disposta no Relatório de Auditoria 14555, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus/SGEP/MS): pagamento de despesas com combustível, lubrificantes e peças para veículos que não foram utilizados nas ações da Estratégia Saúde da Família, conforme constatação 335251 do relatório de auditoria, e constatações 335251 e 410859 dos relatórios complementares - na documentação comprobatória de despesas foram identificados gastos com aquisição de combustível, manutenção e peças para veículo com recursos financeiros específicos da Estratégia Saúde da Família, conta corrente 7552-3, sem a existência de veículos próprios na referida estratégia e nas notas fiscais não constam identificação ou qualquer registro dos veículos que foram abastecidos no período;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
965,63	10/4/2013
1.236,00	20/6/2013
2.008,50	16/7/2013
794,26	24/7/2013
2.317,50	15/8/2013
2.688,30	20/9/2013
3.028,20	15/10/2013
3.028,20	26/11/2013
7.140,00	6/12/2013
3.028,20	13/12/2013
6.896,40	30/12/2013

Valor da dívida atualizada até 27/10/2017: R\$ 48.415,89

c) determinar a audiência no processo de tomada de contas especial dos senhores Eliomar de Souza Nogueira, CPF 203.801.787-53, prefeito municipal na gestão 2013-2016, Arnaldo Pessoa de Freitas Filho, CPF 819.888.423-87, secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 2/1 a 1º/5/2013; Itamar Dias de Brito, CPF 563.053.033-04, secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 1º/5 a 23/10/2013; Raul Alexandre Lima e Silva, CPF 968.579.193-72, secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 23/10/2013 a 30/12/2016; e Josélia Maria Nogueira dos Santos, CPF 412.839.963-91, secretária municipal de saúde no período de 2/1/2013 a 31/12/2016, para que, no prazo regimental de quinze dias, apresentem razões de justificativa à seguinte ocorrência: por terem autorizado e pago despesas com combustível, lubrificantes e peças para veículos, no total de R\$ 33.131,19, que não foram utilizados nas ações da Estratégia Saúde da Família, conforme constatação 335251 do relatório de auditoria, e constatações 335251 e 410859 dos relatórios complementares, caracterizando desvio de finalidade na aplicação dos recursos do SUS - na documentação comprobatória de despesas foram identificados gastos com aquisição de combustível, manutenção e peças para veículo com recursos financeiros específicos da Estratégia Saúde da Família, conta corrente 7552-3, sem a existência de veículos próprios na referida estratégia e nas notas fiscais não constam identificação ou qualquer registro dos veículos que foram abastecidos no período”.

7. A Secex-MA elaborou, ainda, mais duas instruções (peças 20 e 23) apenas para registrar atualização monetária do débito imposto ao Sr. José Arnaldo Brito Magalhães, não alterando fundamentos ou cadeia de responsabilidades do contraditório realizado.

EXAME TÉCNICO

8. Expedidas as devidas comunicações processuais, apenas os responsáveis ouvidos em audiência deram resposta. O Sr. Eliomar de Sousa Nogueira apresentou suas razões de justificativas constantes da peça 43, e os demais, Srs. Arnaldo Pessoa de Freitas Filho, Itamar Dias de Brito, Raul

Alexandre Lima e Silva e Josélia Maria Nogueira dos Santos, ofertaram defesa em conjunto, objeto da peça 50.

9. Já as citações endereçadas ao Sr. José Arnaldo Brito Magalhães e ao município de Fortaleza dos Nogueiras/MA não foram respondidas, motivo pelo qual ambos devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo nos termos do art. 12, §º 3, da Lei 8.443/1992. Destaquem-se as quatro tentativas de localização do Sr. José Arnaldo, levadas a efeito pela Secex-MA, em dois endereços distintos (peças 31, 55, 56 e 59), todas infrutíferas, o que resultou na publicação de edital de notificação do responsável (peça 62).

10. O município de Fortaleza dos Nogueiras/MA deu ciência do ofício citatório, conforme comprovante à peça 46, mas, embora a pessoa jurídica da prefeitura tenha se mantido silente, as respostas às audiências eventualmente lhe poderão ser aproveitadas, quando de sua análise.

11. Apresenta-se, a seguir, o resumo individualizado das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em função da seguinte conduta que lhes foi atribuída:

- “terem autorizado e pago despesas com combustível, lubrificantes e peças para veículos, no total de R\$ 33.131,19, que não foram utilizados nas ações da Estratégia Saúde da Família, conforme constatação 335251 do relatório de auditoria, e constatações 335251 e 410859 dos relatórios complementares, caracterizando desvio de finalidade na aplicação dos recursos do SUS - na documentação comprobatória de despesas foram identificados gastos com aquisição de combustível, manutenção e peças para veículo com recursos financeiros específicos da Estratégia Saúde da Família, conta corrente 7552-3, sem a existência de veículos próprios na referida estratégia e nas notas fiscais não constam identificação ou qualquer registro dos veículos que foram abastecidos no período”,

11.1. Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Eliomar de Sousa Nogueira (CPF 203.801.787-53), prefeito municipal de Fortaleza dos Nogueiras na gestão 2013-2016 (peça 43):

a) há ilegitimidade para responsabilidade pela questão do uso dos valores, uma vez que a gestão, dia a dia, efetivamente, com aquela verba, estava atribuída a terceiras pessoas, não tendo o recorrente, na prática, o controle de cada detalhe daquela execução;

b) se houve aquisição de combustível, manutenção e peças para veículo com recursos financeiros específicos da Estratégia Saúde da Família, conta corrente 7552-3, sem a existência de veículos próprios na referida estratégia e nas notas fiscais não constam identificação ou qualquer registro dos veículos que foram abastecidos no período, o primeiro passo da apuração envolve as pessoas que, concretamente, fizeram aquele uso dos recursos;

c) para fins de responsabilidade civil, dentro da regra do artigo 927 do Código Civil, não foi o requerente que causou um determinado dano, porque não foi de sua pessoa o emprego do dinheiro do qual se apura “desvio de finalidade”;

d) nem o caso é de “automática e direta” responsabilização do mesmo, porque pelo artigo 932 do mesmo Código esse tipo de situação não consta da lista das hipóteses de responsabilidade por ato de terceiro,

e) ao final da gestão do requerente como prefeito municipal, em final de 2016, foi feito ressarcimento de valor, como pode ser aferido pelo comprovante bancário, da Prefeitura ao Fundo Municipal de Saúde (insere cópia do comprovante na peça de defesa);

f) do Fundo Municipal de Saúde o dinheiro deveria tomar seu respectivo rumo para os cofres federais, não podendo o prefeito responder pelo uso e nem pelo que vem depois;

g) para evitar a cobrança de algo já devolvido ou o enriquecimento sem causa da União contra o requerente, em violação ao artigo 884 do Código Civil, não pode haver nem pretensão de

ressarcimento pelo requerente, que deve ser excluído da tomada de contas, inclusive sem multa, porque não encerrou a sua gestão sem se assegurar de que os valores foram repassados de volta do Fundo Municipal de Saúde, o que, inclusive, eliminaria a figura de alegado desvio de finalidade de uso dos recursos federais;

h) devem ser consideradas, adicionalmente, as regras da Lei de Introdução do às Normas do Direito Brasileiro, com as inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 (transcreve artigo da lei);

i) com o comprovado repasse dos recursos a tomada de contas especial deve ser arquivada, porque pela Instrução Normativa nº 71/2012- TCU, artigo 7º, um dos motivos para tanto é o recolhimento do débito (inciso I), outro é a comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis (inciso II) e outro é a subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 75.000,00 (inciso III), como é o caso presente;

j) considerando ainda que não foi caso de responsabilidade pessoal do requerente nem de má-fé, o mesmo pede a sua exclusão da tomada de contas especial ou, se assim não for entendido, o arquivamento, por não atendimento dos pressupostos para a própria tomada de contas especial.

11.2. Razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Arnaldo Pessoa de Freitas Filho (CPF 819.888.423-87), secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 2/1 a 1º/5/2013; Itamar Dias de Brito (CPF 563.053.033-04), secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 1º/5 a 23/10/2013; Raul Alexandre Lima e Silva (CPF 968.579.193-72), secretário municipal de arrecadação, planejamento e administração no período de 23/10/2013 a 30/12/2016; e Josélia Maria Nogueira dos Santos (CPF 412.839.963-91), secretária municipal de saúde no período de 2/1/2013 a 31/12/2016 (peça 50):

a) cumpre informar que foi protocolado ofício nº 05/2015, no dia 05/02/2015, no sentido de prestar informações e esclarecimentos sobre a forma com que se deu a utilização dos recursos oriundos do Programa Saúde da Família naquela ocasião;

b) foi informado e comprovado naquela ocasião que existia carro à disposição, pois apesar de a administração naquela época não ter veículo do próprio para atender a demanda do programa da atenção básica, foi realizado processo licitatório no sentido de realizar a contratação de veículos que serviam para atender a referida demanda;

c) o fato de não ter veículo própria da administração, não induz que a mesma não disponibilizava veículo com esta finalidade, pois é muito mais coerente fazer a locação de um veículo e colocar à disposição do que deixar de prestar esse relevante serviço;

d) no período apontado, a administração nunca foi notificada da impossibilidade de se utilizar veículos terceirizados para atender a demanda do programa da atenção básica, inexistindo assim qualquer expediente no sentido de que vete ou der o condão de ilegalidade à referida contratação;

e) na ocasião, foi encaminhado através do expediente mencionado no item 04, os contratos de locação dos veículos, bem como as notas fiscais, comprovando-se assim, a realização dos serviços;

f) de toda forma, atendendo a recomendação da equipe do DENASUS, mesmo que comprovado a prestação dos serviços na manutenção e desenvolvimento do programa da atenção básica, informamos que foi procedida a devolução do erário nos termos do comprovante de transferência que segue em anexo;

g) não há que se falar em devolução do erário por parte dos signatários do presente ofício, uma vez que resta comprovado que a despesa foi realizada e o serviço prestado, sendo objeto de questionamento no caso em tela, qual a fonte de recursos que deveria ser usada;

h) a suposta devolução do erário aos cofres da união importaria em ato ilegal, culminando com o enriquecimento ilícito do ente em detrimento dos agentes públicos, que a época respondiam pelo expediente;

i) o recurso foi transferido da conta do Fundo de Participação dos Municípios, para a conta do Fundo Municipal de Saúde, no dia 05/12/2017, integralizando assim o recurso do fundo que supostamente teria sido utilizado de forma irregular;

j) como a má-fé não se presume, o seu reconhecimento demanda a sua demonstração, ainda mais no Direito Administrativo, visto que o ato administrativo tem o atributo da presunção de legitimidade e de veracidade, ou seja, os atos presumem-se legais e verdadeiros até que se prove o contrário;

k) a configuração da má-fé não poderá estar escorada em meros indícios, isto é, deve ser consubstanciada em provas acerca do comportamento desonesto, ressaltando que, se a regra nestas situações é aplicar o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, o seu afastamento demanda o concurso de sólidas razões em contrário: qual seja a prova da má-fé;

l) expõe Marçal Justem Filho (2010, p. 751), citando o doutrinador francês Chapus que a tutela por via do enriquecimento sem causa pode conviver com o elemento subjetivo culpa, uma vez que "a mera culpabilidade do sujeito não pode justificar que o Estado se aproprie dos seus bens.";

m) a imposição de suposta devolução de recursos que foram comprovadamente aplicados na manutenção da administração, é ato manifestadamente ilegal, pois causaria o empobrecimento dos notificados em face do enriquecimento ilícito da administração;

n) conclui-se que com a devolução comprovada mediante o extrato que segue em anexo, foi suprida eventual pedido de ressarcimento, ao erário, pois no nosso entendimento fica terminantemente proibido devolver o que já foi devolvido, pois se a alegação era de que o montante teria sido retirado dos cofres do Fundo Municipal de Saúde com desvio de finalidade;

o) solicitam o recebimento as razões encaminhadas, bem como a extinção do processo de Tomada de Contas nº. 003.136/2017-5, haja vista a satisfação do débito.

12. Antes de passar à análise dessas razões de justificativa, importante suscitar incidente processual preliminar, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, da economia processual e do devido processo legal.

13. Conforme relatado, a origem destes autos é auditoria realizada pelo Denasus, na qual se constatou, entre outros, possível dano ao erário, decorrente da falta de comprovação dos serviços prestados por empresa de serviços odontológicos com recursos financeiros da Atenção Básica, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012, com violação ao art. 63, §§ 1º e 2º da Lei 4.320/1964 e art. 36, § 2º do Decreto 93.872/1986, gerando proposição de ressarcimento no valor original total de R\$ 1.680.260,00.

14. A propósito da empresa objeto do questionamento, o Denasus, no seu relatório, a menciona com o nome de "Dental Serviços Odontológicos Ltda.", e que seria registrada sob o CNPJ de nº 11.831.413/0001-94 (peça 2, p. 44). No entanto, constatamos que este número de CNPJ é inválido. Ao analisar os autos da representação original (TC 027.166/2016-3), percebemos que a instrução da Secex-MA (peça 5, p. 3), ao descrever a constatação em tela, faz o seguinte registro:

"16. A secretária municipal de saúde informou que inexistem documentos referentes aos exercícios de 2010 a 2012 e que protocolizou no Ministério Público Estadual informação que a administração anterior não disponibilizou nenhum documento, solicitando, inclusive, apuração de responsabilidade do gestor anterior. Em 11/08/2014 foi realizada reunião com o senhor Marcelo Kerley Queiroz, proprietário da empresa em tela, solicitando os documentos comprobatórios dos serviços prestados..."

15. A partir dessa referência ao proprietário da empresa contratada, em consulta ao Sistema CPF/CNPJ da Receita Federal, identificamos seu CPF (925.326.403-91), peça 67, e a partir deste a empresa de sua propriedade, denominada MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos, com nome fantasia “Dental” e CNPJ nº 11.831.413/0001-34, peça 68. Percebe-se, então um erro na referência ao dígito verificador desse dado cadastral pelo Denasus, em função do que, doravante, passa-se a adotar os dados corretos.

16. Os encaminhamentos adotados até o presente momento no âmbito deste Tribunal, fruto da atuação exclusiva da Secex-MA, são no sentido de responsabilizar a pessoa física do ex-dirigente municipal de Fortaleza dos Nogueiras/MA, Sr. José Arnaldo Brito Magalhães, que ocupou o cargo de prefeito durante a gestão 2009-2012, período no qual foram efetuados os pagamentos que, segundo o Denasus, não tiveram a contrapartida comprovada (janeiro de 2010 a dezembro de 2012), motivo pelo qual discute-se a sua devolução.

17. Ocorre que, caracterizada a irregularidade da forma como relatada pelo Denasus, estaremos diante de um desvio de recursos clássico, onde não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre os pagamentos realizados e a contraprestação devida. Não é viável, nestes casos, assegurar-se que o poder público, mais diretamente, e à sociedade, em última análise, se beneficiaram com a utilização dos recursos públicos.

18. Em casos do gênero, impõe-se seja avaliada a responsabilidade do terceiro, contratado ou conveniado, que foi o destinatário dos pagamentos realizados. Tanto é assim que a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) estabelece que, quando julgar irregulares as contas por constatação de dano ao erário decorrente de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, o Tribunal fixará a responsabilidade “do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado” (art. 16, inc. III, alínea “d”, e seu § 2º, alínea “b”).

19. Além do mais, ao firmar 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, exatamente o caso de que se trata, o TCU expediu orientações sobre como proceder a devolução de valores aplicados indevidamente (Acórdão 1072/2017-Plenário).

20. Naquela assentada, o Tribunal fez distinção entre os débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade, nos quais os recursos são aplicados em prol da sociedade, mas em objeto ou finalidade distintos do pactuado, daqueles oriundos de desfalques, desvios, malversação, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc. A essa segunda categoria denominou de “dano ao erário propriamente dito”, sobre o quê deliberou (grifo nosso):

“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”.

21. Dessa forma, considerando que as irregularidades objeto da presente TCE foram descritas pelo Denasus como “falta de comprovação dos serviços prestados”, nos parece claro que o encaminhamento processual deve passar por ajustes, visando estabelecer a solidariedade no possível débito entre o ex-gestor municipal e a empresa diretamente beneficiada com os pagamentos inquinados.

22. Nesse sentido, julga-se necessário proceder à citação da pessoa jurídica contratada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza dos Nogueiras, a empresa MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ 11.831.413/0001-34), para apresentação de alegações de defesa ou recolhimento do débito ao Fundo Nacional de Saúde, e não ao Fundo Municipal de Saúde daquela

localidade, como procedido na primeira citação, solidariamente com o ex-prefeito do citado município, que deve ser novamente notificado, em obediência ao princípios do contraditório e da ampla defesa, haja vista a alteração da cadeia de responsabilidades e do fundo credor anteriormente estabelecidos.

Análise da possível prescrição da pretensão punitiva

23. Outra questão que merece abordagem neste momento é a verificação da possível ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, relativamente às ocorrências tratadas nesta TCE. Consoante entendimento pacificado pelo TCU, quando da prolação do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, aplica-se aos processos de controle externo a regra de prescrição constante do art. 205 do Código Civil. Assim encontram-se prescritas as irregularidades praticadas no prazo de dez anos, contado das respectivas datas de ocorrência, interrompendo-se apenas uma única vez com a expedição do ato que determinar a citação, audiência ou oitiva dos responsáveis (itens 9.1.1 a 9.1.3 do citado acórdão).

24. Conforme já analisado anteriormente, o ato que determinou o início formal da etapa do contraditório neste processo foi expedido em 7/2/2017 (Acórdão 394/2017-1ª Câmara, peça 8, do apenso TC 027.166/2016-3), sendo que a ocorrência mais antiga objeto de questionamento, o primeiro pagamento à empresa MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos, data de 27/10/2017 (peça 2, p. 59), interregno menor, portanto, do que o limite decenal fixado por este Tribunal.

25. Sendo assim, não ficou configurada a prescrição da pretensão punitiva nos presentes autos, podendo, se for o caso, ser aplicada as sanções cabíveis à espécie.

CONCLUSÃO

26. Embora já tenha sido resumido o conjunto das alegações produzidas, a presente instrução não se propôs a analisar as razões de justificativa já recebidas no feito, tendo em vista a presença de incidente processual que necessita, preliminarmente, ser equacionado.

27. Nesse sentido, propõe-se a citação da pessoa jurídica beneficiária dos pagamentos ensejadores do suposto dano ao erário, empresa MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos, assim como a renovação da citação ao responsável já citado pela mesma irregularidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

28.1. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, realizar a citação do realizar a citação do senhor José Arnaldo Brito Magalhães, CPF 487.322.143-91, prefeito de Fortaleza dos Nogueiras/MA na gestão 2009-2012, solidariamente com a empresa MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ 11.831.413/0001-34) para que, no prazo regimental de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras/MA as quantias abaixo listadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência do prejuízo causado verificado na execução e na não comprovação de despesas efetuadas com recursos da Atenção Básica do SUS, conforme constatação 335255 do Relatório de Auditoria 14555 do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus/SGEP/MS), e constatações 373855 e 410860 dos relatórios complementares, acarretando a não comprovação do emprego e da boa e regular aplicação dos recursos recebidos:

Irregularidade: pagamentos à empresa MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ 11.831.413/0001-34), por meio de transferências eletrônicas das contas 5573-5(FNS/BLATB) e 16158-6 (FUS), no total de R\$ 1.680.260,00, não comprovados, visto que não foram fornecidos para a fiscalização os documentos comprobatórios de despesas como notas fiscais, recibos, escalas

de serviços e outros que comprovem a execução dos serviços prestados pela empresa; relação de recursos humanos que executavam os serviços prestados a empresa; e vínculo empregatício da empresa com os profissionais de saúde que executavam os serviços; e apesar de terem sido identificadas produções ambulatoriais e hospitalares de procedimentos médicos na documentação de atendimento verificada, não foi possível identificar se os profissionais que realizaram o atendimento foram os mesmos contratados pela empresa, por não dispor dos nomes dos profissionais por ela contratados:

Valor histórico: R\$ 1.680.260,00;

Dispositivos violados: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 36, § 2º, do Decreto 93.872/1986;

Responsáveis: José Arnaldo Brito Magalhães (CPF 487.322.143-9), e empresa MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ 11.831.413/0001-34);

Condutas:

- José Arnaldo Brito Magalhães (CPF 487.322.143-9): na condição de gestor do município, não diligenciou no sentido de exigir a comprovação da boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pela Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras/MA, autorizando os pagamentos irregulares, quando deveriam ter exigido a apresentação pelas convenientes da completa documentação comprobatória de todas as despesas realizadas como os recursos federais recebidos;

- MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ 11.831.413/0001-34): beneficiar-se dos pagamentos efetuados, sem apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas, quando deveria providenciar documentação completa e idônea que comprovasse efetivamente a natureza, características e valores dos serviços prestados ou bens entregues;

Evidência: Relatório de Auditoria 14.555, do Denasus e relatórios complementares, e seus anexos (peça 2, p. 4-67, peça 3, p. 71-6, 34-98, peça 4, p. 1-2);

Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde – MS;

Quantificação do débito:

VALOR (R\$)	DATA
43.000,00	27/10/2010
19.600,00	3/11/2010
52.500,00	19/11/2010
25.735,00	30/11/2010
70.000,00	4/2/2011
50.000,00	22/3/2011
40.000,00	10/5/2011
33.600,00	20/6/2011
49.500,00	5/7/2011
30.000,00	1º/8/2011
25.000,00	10/8/2011

25.000,00	23/8/2011
14.000,00	6/9/2011
23.000,00	15/9/2011
26.000,00	23/9/2011
15.000,00	5/10/2011
44.000,00	20/10/2011
40.000,00	25/10/2011
43.000,00	16/11/2011
26.580,00	25/11/2011
5.420,00	29/11/2011
22.325,00	7/12/2011
39.000,00	20/12/2011
27.000,00	29/12/2011
30.000,00	23/1/2012
33.000,00	31/1/2012
30.000,00	10/2/2012
31.000,00	17/2/2012
50.000,00	28/3/2012
30.000,00	3/4/2012
20.000,00	17/4/2012
40.000,00	30/4/2012
20.000,00	9/5/2012
25.000,00	16/5/2012
30.000,00	22/5/2012
61.000,00	21/6/2012
20.000,00	6/7/2012
10.000,00	11/7/2012
38.000,00	24/7/2012
40.000,00	21/8/2012
12.000,00	27/8/2012
5.000,00	3/9/2012
1.000,00	5/9/2012
40.000,00	20/9/2012
6.000,00	26/9/2012
15.500,00	1º/10/2012

45.000,00	22/10/2012
20.000,00	30/10/2012
40.000,00	6/11/2012
47.000,00	23/11/2012
50.000,00	6/12/2012
64.000,00	18/12/2012
37.500,00	31/12/2012

Secex-TCE/D2, em 24 de setembro de 2019.

(Assinado eletronicamente)
Ismar Barbosa Cruz
AUFC – Mat. 2863-0

Anexo I – Matriz de Responsabilização – TC 003.136/2017-5

Irregularidade	Responsáveis	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Pagamentos à empresa MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ 11.831.413/0001-34), por meio de transferências eletrônicas das contas 5573-5(FNS/BLATB) e 16158-6 (FUS), no total de R\$ 1.680.260,00, não comprovados, visto que não foram fornecidos para a fiscalização os documentos comprobatórios de despesas como notas fiscais, recibos, escalas de serviços e outros que comprovem a execução dos serviços prestados pela empresa; relação de recursos humanos que executavam os serviços prestados a empresa; e vínculo empregatício da empresa com os profissionais de saúde que executavam os serviços; e apesar de terem sido identificadas produções ambulatoriais e hospitalares de procedimentos médicos na documentação de atendimento verificada, não foi possível identificar se os profissionais que realizaram o atendimento foram os mesmos contratados pela empresa, por não dispor dos nomes dos profissionais por ela contratados.	- José Arnaldo Brito Magalhães, ex-Prefeito Municipal de Fortaleza dos Nogueiras/MA (CPF 487.322.143-9)	1/1/2008 a 31/12/2012	- Na condição de gestor do município, não diligenciou no sentido de exigir a comprovação da boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pela Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras/MA, autorizando os pagamentos irregulares, quando deveriam ter exigido a apresentação pelas convenientes da completa documentação comprobatória de todas as despesas realizadas como os recursos federais recebidos.	A conduta descrita foi determinante para impedir o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, em afronta art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 36, § 2º, do Decreto 93.872/1986, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos e, por conseguinte, o cumprimento dos requisitos legais exigíveis à espécie, notadamente a consecução dos objetivos do Sistema Único de Saúde em benefício da população, caracterizando dano ao erário.	Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos, sendo-lhe exigível conduta diversa, no sentido de obter, arquivar e manter guardados os documentos relativos às despesas.
	- MK Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ 11.831.413/0001-34)	N/A	- Beneficiar-se dos pagamentos efetuados, sem apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas, quando deveria providenciar documentação completa e idônea que comprovasse efetivamente a natureza, características e valores dos serviços prestados ou bens entregues.	A conduta foi decisiva para o débito apurado, uma vez que há claro nexo de causalidade entre a não apresentação da documentação comprobatória e o prejuízo ao erário.	N/A