

TC 018.548/2019-9

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca/MA

Responsáveis: Vanderlúcio Simão Ribeiro (CPF 508.863.981-34) e Samuel Kesley Ribeiro de Souza (CPF 008.421.043-56)

Advogado ou Procurador:

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: preliminar (citação) e diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde contra os Srs. Vanderlúcio Simão Ribeiro (CPF 508.863.981-34) e Samuel Kesley Ribeiro de Souza (CPF 008.421.043-56) em razão da não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema único de Saúde/Programa de Requalificação de UBS repassados fundo a fundo à Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca/MA configurada pela não execução de obras de construção e ampliação de unidades de saúde localizadas na zona urbana.

HISTÓRICO

2. A instauração da presente Tomada de Contas Especial foi motivada pela constatação de irregularidades na aplicação dos recursos do SUS repassados à Secretaria Municipal de Saúde de São Pedro da Água Branca/MA, na modalidade fundo a fundo, nos exercícios de 2010.

3. As irregularidades foram constatadas em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) na Secretaria de Saúde do Município motivada por solicitação do Ministério Público Federal (Procedimento Preparatório nº 1.19.001.000218/2015-11). A fiscalização enfocou a execução das obras dos postos de saúde dos bairros Monte Sinai e Vila Conceição, objetos dos Contratos 216/2010 e 217/2010, referentes às Tomadas de Preços nº 32/2010-CPL e nº 33/2010-CPL, respectivamente.

4. O Município de São Pedro da Água Branca foi habilitado em 2009 para receber recursos referentes ao Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para a construção de duas unidades, por meio das Portarias GM/MS n. 3.159, de 18/12/2009 e n. 3.296, de 23/12/2009.

5. O Fundo Municipal de Saúde de São Pedro da Água Branca recebeu recursos financeiros destinados ao Programa de Requalificação de UBS para ações de construção e ampliação em unidades de saúde localizadas na zona urbana, no montante de R\$ 220.000,00

6. Extraí-se do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus (peça 1) e das planilhas anexas que a equipe do Denasus constatou ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas com as obras, bem como evidência de execução em desacordo com os projetos e ausência de conclusão das construções, conforme a seguir detalhado.

Irregularidade: A Secretaria Municipal de Saúde de São Pedro da Água Branca não comprovou gastos na construção de Unidade de Saúde no bairro Monte Sinai, zona urbana do município, referente aos recursos financeiros provenientes do Programa de Requalificação de UBS, no total de R\$ 20.000,00 (**Constatação** 427106 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus).

O FNS credenciou o Município de São Pedro da Água Branca a receber o incentivo financeiro em três parcelas no montante de R\$ 200.000,00 (Portaria GM/MS n. 3.159/2009). O município, todavia, recebeu apenas a primeira parcela no valor de R\$ 20.000,00, creditada na conta nº 53.925-2, do Banco do Brasil S/A, agência nº 554-1 (Imperatriz) (Ordem Bancária 1872074000001, de 14/5/2010, peça 8, p. 1).

A equipe relatou que a municipalidade não apresentou os documentos de comprovação de despesas da construção da Unidade Básica de Saúde, no bairro Monte Sinai, localizada na zona urbana do município, contrariando os §§ 1º e 2º, do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964; § 2º, artigo 36 do Decreto nº 93.872/1986 e parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

Fonte da Evidência: Ata de Reunião realizada com o Secretário de Administração e o corpo técnico da Prefeitura, em 14/4/2016; extrato do Fundo Nacional de Saúde-FNS e da conta nº 53.925-2 do Banco do Brasil S/A, agência nº 554-1 (Imperatriz) do Programa de Requalificação de UBS, mês de maio de 2010.

Responsáveis identificados: Vanderlucio Simao Ribeiro (CPF 508.863.981-34) e Samuel Kesley Ribeiro de Souza (CPF 008.421.043-56)

Irregularidade: A obra de construção de Posto de Saúde de Monte Sinai encontra-se paralisada, devido a erro de cadastramento de endereço pelo Município de São Pedro da Água Branca junto ao Ministério da Saúde (Constatação 426754 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus)

Conforme o relatório de auditoria, a obra foi licitada por meio da Tomada de Preços 32/2010 que ensejou a celebração do Contrato 216/2010 no valor global de R\$ 202.277,10 com a empresa Vic Construções LTDA. – ME (CNPJ: 07.649.157/0001-91).

A Ordem de Serviço n. 051/2010, em favor da referida empresa, foi expedida em 20/07/2010, para o início dos serviços.

Em inspeção física realizada em 12/4/2016, a equipe do Denasus verificou que a obra de construção do Posto de Saúde de Monte Sinai, localizada na zona urbana do município, encontra-se paralisada e em estado de abandono, sem a devida guarda e com o matagal predominando, conforme demonstrado nos registros fotográficos, fotos 01 a 05, Anexo 3.

Identificou-se a execução de etapas construtivas de serviços iniciais, infraestrutura e parciais da superestrutura e alvenarias, as quais se encontravam executadas até a altura da cinta de amarração superior.

Quanto à regularidade da titularidade do terreno, a Secretária Municipal de Saúde informou, em declaração datada de 12/4/2016, que: não existe, no município de São Pedro da Água Branca, Cartório de Registro de Imóveis; que o INCRA até o momento não procedeu ao mapeamento da área do município; e que os proprietários de terrenos têm as posses, mas não os domínios.

Cita-se no relatório, a informação do Assessor de Projetos da Prefeitura que o motivo para impedimento da continuidade de repasse dos recursos fora a divergência de cadastro de endereço da obra entre o publicado no extrato do contrato e o cadastrado no sistema do Ministério da Saúde (ata de reunião realizada com o Secretário Municipal de Administração e o corpo técnico da Prefeitura, em 14/4/2016). Informa-se que, no mês de abril de 2016, o município fez contato com o Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde obtendo orientação para regularizar a pendência.

A irregularidade cadastral no endereço, que ensejou a paralisação da obra segundo o informado na citada reunião, contraria o inciso I do artigo 8º da Portaria GM/MS nº 2.226 de 18/09/2009 e o inciso I do artigo 6º da Portaria GM/MS nº 340, de 04/03/2013, que determinam ao Município informar o endereço da UBS a ser construída no cadastro junto ao sistema no sítio eletrônico do FNS <http://www.fns.saude.gov.br>.

Fonte da Evidência: Ordem de Serviço nº 051/2010; Inspeção Física realizada em 12/4/2016 no Posto de Saúde de Monte Sinai; registros fotográficos, fotos 01 a 05, Anexo 3; Declaração da Secretária Municipal de Saúde, de 12/04/2016; e Ata de Reunião com o Secretário Municipal de Administração e o corpo técnico da Prefeitura, de 14/4/2016.

Responsáveis identificados: Vanderlucio Simao Ribeiro (CPF 508.863.981-34) e Samuel Kesley Ribeiro de Souza (CPF 008.421.043-56)

Irregularidade: A Secretaria Municipal de Saúde de São Pedro da Água Branca não comprovou gastos com a construção do Posto de Saúde de Vila Conceição, no valor de R\$ 200.000,00 sendo identificadas irregularidades relacionadas na sua construção (Constatação 427108 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus).

O Gestor Municipal da Saúde de São Pedro da Água Branca não apresentou à equipe de auditoria, os documentos de comprovação de despesas das ações relacionadas à construção do Posto de Saúde, localizado na zona urbana do município, o que contraria os §§ 1º e 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964; § 2º do artigo 36 do Decreto nº 93.872/1986 e o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

Os recursos destinados à construção foram creditados em três parcelas (conta n. 53.926-0 do Banco do Brasil S.A, agência nº 554-1 (Imperatriz), destinado a Unidade Básica de Saúde Vila Conceição, do seguinte modo (peça 15):

Parcela	Ordem Bancária	Data de emissão	Valor (R\$)
1ª	1957169000001	19/5/2010	20.000,00
2ª	59408230000000	14/11/2013	130.000,00
3ª	4120808000000	8/8/2014	50.000,00

Ressaltou-se que a segunda parcela não foi creditada na conta específica (C/C 53.926-0 do Banco do Brasil S.A., agência nº 554-1), pois essa conta foi encerrada em agosto de 2013 e reativada em dezembro de 2013. Entretanto, em resposta ao Ofício nº 519/2016/SEAUD/MA/DENASUS/MS, de 27/04/2016, o Banco do Brasil S.A., informa que o citado valor foi creditado na agência nº 554-1, c/c n. 77.243-7, de titularidade, do Município de São Pedro da Água Branca (peça 15, p. 4 e 6).

Não foi identificada a existência de saldo bancário disponível, o Secretário de Administração informou que não dispõe dos extratos das aplicações financeiras e que providenciará busca dos mesmos.

Fonte da Evidência: Ata de reunião com o Secretário Municipal de Administração e o corpo técnico da Prefeitura, em 14/04/2016; extratos do Fundo Nacional de Saúde-FNS e do Banco do Brasil S.A, contas nº 53.926-0 e nº 77.243-7, agência nº 554-1 (Imperatriz) do Programa de Requalificação de UBS, período de maio de 2010 a agosto de 2014.

Responsáveis identificados: Vanderlucio Simao Ribeiro (CPF 508.863.981-34) e SAMUEL Kesley Ribeiro de Souza (CPF 008.421.043-56)

Irregularidade: A obra de construção de Posto de Saúde de Vila Conceição, no Município de São Pedro da Água Branca, foi executada em desacordo com o projeto contratado e, apesar de haver sido emitido atestado de conclusão, encontra-se inacabada. (Constatações 426756 e 426755 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus)

Extraí-se do relatório do Denasus que a obra foi licitada por meio da Tomada de Preços 33/2010, sendo o Contrato 217/2010, no valor de R\$ 202.277,10, celebrado entre a Prefeitura e a empresa Vic Construções LTDA. – ME (CNPJ: 07.649.157/0001-91).

A Ordem de Serviço 052/2010, em favor da referida empresa, foi expedida em 20/7/2010, para início da obra.

Quanto à regularidade da titularidade do terreno, a Secretária Municipal de Saúde informou que não existe Cartório de Registro de Imóveis no município de São Pedro da Água Branca. Relatou, ainda, que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ainda não havia realizado mapeamento da área do município e que os detentores das posses dos terrenos não possuem títulos de propriedade.

Relatou-se que a obra de construção do Posto de Saúde de Vila Conceição foi considerada concluída pela Secretaria Municipal de Saúde, sendo emitido o atestado de conclusão da obra em 14/3/2014. Entretanto, em inspeção realizada em 13/4/2016, acompanhada de servidor designado pela Secretária Municipal de Saúde, verificou-se que a obra não está concluída.

Desse modo, não foram observados a Cláusula Décima Segunda - do Recebimento da Obra do Contrato 217/2010 e o inciso I do art. 73 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, que regulamentam os recebimentos provisório e definitivo de obras.

A equipe do Denasus identificou as irregularidades em itens de serviços contratados (anexo 2 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus):

-EXECUTADOS A MENOR: subitens 9.04, 13.23, 13.29, 13.30 e 15.01;

-ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA ALTERADA: subitens 11.23-Caixa d'água de 2.000 litros (aplicada: 1.000 litros); 13.23- Disjuntor tripolar 160A (identificado: 01 de 100A); e 13.32- Luminária fluorescente completa 2x20W (utilizado: soquetes com lâmpadas eletrônicas);

-NÃO EXECUTADOS: subitens 10.05, 11.16 a 11.22, 11.24, 13.31, 13.36, 15.02, 15.05, 15.06 e 17.01 e itens 14 e 16;

-NÃO CONCLUÍDOS: subitens 12.10; e 15.04 (irregularidades, farpas na superfície e acabamentos incompletos).

Tais fatos indicam que a obra em referência apresentou irregularidades na execução, não está concluída e nem funcionando, contrariando incisos II e III do art. 25 da Portaria GM/MS 340, de 04/03/2013. A norma em referência dispõe que os entes federativos que tiveram projetos habilitados até o ano de 2012 com financiamento previsto nos termos da Portaria GM/MS nº 2.226 de 2009, ficam sujeitos ao cumprimento dos prazos para execução e conclusão das obras e efetivo início de funcionamento das unidades, a saber:

II-18 (dezoito) meses, a contar da data de publicação desta Portaria, para emissão do Atestado de Conclusão de Edificação da Unidade (...); e "III-90 (noventa) dias após o pagamento da terceira parcela para o início do funcionamento da unidade. (Alterado pela PRT GM/MS nº1903 de 04/09/2013)".

Fonte da Evidência: Extrato de repasses do FNS; Tomada de Preços 33/2010; Contrato 217/2010; Ordem de Serviço 052/2010; Declaração da Secretária Municipal de Saúde, de 12/4/2016; Atestado de Conclusão da Obra de 14/3/2014; Inspeção Física na obra do Posto de Saúde de Vila Conceição, em 13/4/2016; Anexo 2 – Serviços Irregulares; registros fotográficos, fotos 06 a 21 do Anexo 3.

7. Informou-se no relatório do tomador de contas que foram expedidas comunicações aos responsáveis por via postal dando ciência do relatório e franqueando oportunidade de defesa (peças 2 e 13).

8. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados, em obediência às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme as cópias das notificações colacionadas nos autos (peças 2 e 13). Não tendo sido apresentadas justificativas e tampouco recolhidos os débitos imputados aos responsáveis, o FNS instaurou a presente tomada de contas especial.

9. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União emitiu relatório e certificado de auditoria concluindo pela responsabilidade dos ex-gestores pelos ilícitos geradores de dano ao erário e certificou a irregularidade das contas dos responsáveis (peças 17 e 18, respectivamente). O dirigente do Órgão de Controle Interno emitiu parecer de sua competência, bem assim houve pronunciamento ministerial (peças 19 e 20, respectivamente).

10. Na instrução inicial do feito nesta Unidade Técnica (peça 24), evidenciou-se que não foram juntados aos autos na etapa de constituição da TCE documentos relevantes à formação de juízo quanto às responsabilidades pelas irregularidades geradoras de dano ao erário.

11. Em tais circunstâncias, propôs-se a promoção de diligência ao Denasus para que obtenção da documentação de suporte dos achados de auditoria do relatório de auditoria do Denasus. Opinou-se, ainda, por diligenciar à Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca/MA para apresentação da documentação referente à execução financeira e física dos Contratos 216/2010 e 217/2010, referentes às Tomadas de Preços n. 32/2010-CPL e n. 33/2010-CPL, bem como a identificação completa dos agentes que ocuparam o cargo de secretário municipal de saúde no período de 1/1/2010 a 31/12/2014, incluindo cópias dos atos de nomeação e exoneração.

12. Promovidas as medidas saneadoras alvitadas (peças 27-29 e 38-39), constata-se que o Coordenador-Geral de Controle Interno do Ministério da Saúde encaminhou documentos em atendimento à requisição desta Corte de Contas (peças 30-35).

13. Quanto à municipalidade, constata-se que, não obstante ter sido regularmente cientificada da diligência, conforme aviso de recebimento à peça 39, não apresentou qualquer manifestação em resposta. Em tais circunstâncias, cabível a proposição de aplicação ao prefeito municipal, Sr. Gilsimar Ferreira Pereira (CPF 402.821.473-49), da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Exame da diligência ao Denasus

14. O exame da documentação obtida junto ao Denasus evidencia que foram encaminhados os seguintes documentos em atendimento à requisição desta Corte de Contas (peça 32):

a) extratos bancários das contas do Fundo Municipal de Saúde de São Pedro da Água Branca/MA (conta corrente 53.926-0, conta corrente, 53.925-2 e 77.243-7, todas da agência 05554-1, Banco do Brasil S/A) relativos às datas de recebimento dos recursos do FNS;

b) extratos de consulta à base e transferências fundo a fundo do FNS relativas aos repasses de recursos do Requalifica UBS para o Município de São Pedro da Água Branca/MA.

15. Verifica-se que os documentos encaminhados não atendem integralmente à requisição deste Tribunal de Contas, uma vez que deixaram de ser enviados diversos documentos citados como fonte de evidências das constatações do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus, em especial os relativos às constatações 427108, 426754, 426755 e 427106 abaixo especificados:

- i) ordens de serviço 051/2010 e 052/2010 emitidas pela Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca;
- ii) declaração da Secretária Municipal de Saúde, datada de 12/4/2016;
- iii) processo de licitação Tomada de Preços 33/2010 e Contrato 217/2010;
- iv) atestado de conclusão da obra de construção de Posto de Saúde de Vila Conceição;

16. Considerando que esses documentos são necessários à completa identificação dos agentes responsáveis pela gestão financeira e física dos recursos objeto de impugnação nesta TCE, entende-se que deve ser reiterada a diligência ao Denasus para que os encaminhe ou, no caso de impossibilidade, esclareça os motivos para a não-apresentação.

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário.

17. Observa-se que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano a ausência de comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde/Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, componentes ampliação e construção, repassados pelo FNS ao município de Água Branca nos exercícios de 2011 a 2014 em razão de inexecução de obras de construção e ampliação de unidades de saúde localizadas na zona urbana do município.

18. Por intermédio da Portaria n. 2.226/2009 o Ministério da Saúde instituiu, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família.

19. O plano instituído objetiva criar mecanismos que possibilitem o financiamento da construção de Unidades Básicas de Saúde como forma de prover infraestrutura adequada às Equipes de Saúde da Família - ESF para a melhoria do desempenho de suas ações e estimular a implantação de novas equipes.

20. O Requalifica UBS é uma das estratégias do Ministério da Saúde para a estruturação e o fortalecimento da Atenção Básica e tem como objetivo prover estrutura física das unidades básicas de saúde que facilite a mudança das práticas das equipes de Saúde.

21. Instituído em 2011, o programa proporciona incentivo financeiro para a reforma, ampliação e construção de UBS, provendo condições adequadas para o trabalho em saúde, promovendo melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica. Envolve também ações que visam à informatização dos serviços e a qualificação da atenção à saúde desenvolvida pelos profissionais da equipe.

22. Tanto a adesão ao programa quanto o registro do andamento das obras são realizados pelo Sismob (Sistema de Monitoramento de Obras), ferramenta que facilita ao gestor o controle sobre o andamento das obras e garante a continuidade dos repasses realizados pelo Ministério da Saúde aos municípios que mantiverem atualizadas as informações requeridas.

23. A equipe de auditoria do Denasus constatou ausência de comprovação da aplicação de recursos na construção das UBS de Vila Conceição e Monte Sinai na zona urbana do município de

Água Branca/MA pela ausência de documentos comprobatórios que demonstrem o nexo causal entre fontes e aplicações.

24. A ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos em razão da ausência de documentos que permitam a formação de juízo quanto à regular execução físico-financeira do objeto configura violação ao disposto no art. 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/67, art. 66 do Decreto 93.872/1996.

25. A realização de pagamentos sem o devido suporte documental que demonstre a efetiva contraprestação em bens e serviços acarreta a presunção relativa da existência de dano ao erário, conforme entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte de Contas. A regularidade do pagamento somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de empenho e liquidação da despesa, como se observa no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 3.134/2012 – TCU – Plenário:

As normas de administração financeira e orçamentária estabelecem rito procedimental que confere segurança ao gestor público na concretização das ações demandadas para a consecução dos objetivos da Unidade Administrativa. Assim, a realização da despesa deve pautar-se estritamente pelas disposições contidas na Lei 4.320/1964, nas leis de diretrizes orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Responsabilidade Fiscal e legislação correlata.

Os artigos 60 a 64 da Lei 4.320/1964 tratam do empenho, da liquidação e do pagamento da despesa.

(...)

A regular execução da despesa - empenho, liquidação e pagamento - impõe primariamente a comprovação da prestação dos serviços e/ou fornecimento de bens para só então ser autorizado o pagamento.

26. A jurisprudência pacífica desta Corte considera indispensável à comprovação da regular aplicação de transferências a demonstração do vínculo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos (Acórdãos 933/2013 – TCU – Plenário – Ministra Ana Arraes, 6098/2017 – TCU – Primeira Câmara – Rel. Ministro Benjamin Zymler, 9544/2017 – TCU – Segunda Câmara – Rel. Min. Augusto Nardes, dentre muitos outros).

27. No caso sob exame, essa demonstração foi inviabilizada pela ausência de documentos de despesa compatíveis com os saques efetuados na conta corrente específica de movimentação dos recursos transferidos pelo FNS.

28. Reforçam ainda o juízo de prejuízo ao erário as constatações efetuadas in loco pela auditoria do Denasus acerca da inexecução parcial e abandono das obras de construção das unidades de saúde que deveriam beneficiar a população local.

Individualização de condutas

29. Verifica-se que, em seu relatório, o tomador de contas acompanhou as conclusões da equipe do Denasus e imputou responsabilidade pelas irregularidades geradoras de dano ao erário ao prefeito municipal e ao secretário municipal de finanças à época das ocorrências.

30. Por força do disposto no art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, incumbe ao secretário municipal de saúde a gestão financeira dos recursos do SUS transferidos ao município durante sua gestão, em especial no que concerne à retirada de recursos exclusivamente para pagamento de despesas com comprovada vinculação com as ações do Sistema Único de Saúde.

31. O prefeito municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente. Nessa linha de compreensão, conquanto as normas em referência confirmam embasamento à responsabilização do secretário municipal de saúde por irregularidades na aplicação de recursos do SUS transferidos ao município, não afastam a responsabilidade dos prefeitos.
32. Encontram-se na jurisprudência desta Corte diversos julgados nessa direção, podendo ser citados os Acórdãos 6.347/2013 - TCU - 1ª Câmara - Rel Min. José Múcio Monteiro, 704/2013 – TCU - 2ª Segunda Câmara – Rel. Min. André de Carvalho e 284/2014-1ª Primeira Câmara – Rel Min. José Múcio Monteiro. Ressalte-se que, conforme entendimento adotado no Acórdão 6230/2014 - Segunda Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer, impõe-se a responsabilização do titular da prefeitura em solidariedade com os ex-secretários de saúde quando tenha concorrido indiretamente para as irregularidades, desde que configurada atuação culposa *in vigilando* ou *in eligendo*.
33. A fiscalização do Denasus apurou que o Fundo Municipal de Saúde de São Pedro da Água Branca foi criado pela Lei Municipal 141, de 10/12/2009. Destacou-se que a referida norma, em seu art 2º, define que o Fundo Municipal de Saúde ficará vinculado diretamente ao Executivo Municipal. Já o art. 3º da lei define que são atribuições do Prefeito Municipal: a) nomear o Coordenador do Fundo ou assumir a coordenação; b) assinar cheque com o responsável pela tesouraria; e c) ordenar empenhos e pagamentos das despesas do fundo (Constatação 425678 do Relatório de Auditoria do Denasus).
34. Conforme evidenciado pela equipe do Denasus, os dispositivos citados contrariam o disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8.080/1990, que determina que a administração do SUS é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida no âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.
35. Consignou-se no relatório que, em declaração datada de 12/4/2016, a atual Secretária Municipal de Saúde informa que, no período de janeiro de 2010 até dezembro de 2014, a ordenação das despesas da saúde era realizada pelo Prefeito Municipal, em conjunto com o Secretário de Administração e Finanças.
36. Ainda segundo a declarante, somente a partir de janeiro de 2015 o ordenamento de pagamento das despesas passou a ser realizado em conjunto pelo prefeito municipal, secretária municipal de Saúde e secretário municipal de administração e finanças. Notícia a equipe do Denasus que, em declaração datada de 11/4/2016, o secretário de saúde informa que, no período de 2/1/2009 a 2/12/2014, não ordenou e tampouco autorizou qualquer pagamento de despesas realizadas com recursos financeiros do SUS.
37. A despeito de contrariar o disposto no art 9º, caput e inciso III, da Lei nº 8.080/1990, constata-se que a norma municipal atribuiu responsabilidade ao prefeito municipal pela gestão dos recursos do SUS no município, fazendo incidir sobre esses agentes os deveres de atuação lícita, eficaz e eficiente, bem como de prestar contas na forma imposta pela norma constitucional.
38. Deve-se ponderar que presunção de corresponsabilidade dos secretários municipais de saúde em relação à malversação de recursos do SUS é relativa e pode ser afastada na presença de indícios uniformes e consistentes de que o gestor local de saúde se encontrava alijado da linha decisória. Essa compreensão tem sido adotada em numerosos arestos recentes desta Corte de Contas (Acórdãos 6008/2014 - TCU- Primeira Câmara - Ministro-Relator José Múcio Monteiro; 6780/2017-TCU - Segunda Câmara – Ministro-Relator Vital do Rêgo; 907/2018 – TCU - Segunda Câmara – Ministro-Relator José Múcio Monteiro; e 4988/2018 – TCU – Primeira Câmara – Ministro-Relator Vital do Rêgo)
39. No caso em apreciação, verifica-se que somente o prefeito municipal estava autorizado, pela lei municipal, a praticar atos de gestão dos recursos do SUS. Não obstante, constata-se que a

auditoria do Denasus relatou que a secretaria municipal de saúde emitiu atestado de conclusão da obra inacabada da unidade de Vila Conceição.

40. Ademais, as constatações de inexecução parcial e abandono das obras indicam conduta omissiva do então secretário municipal de saúde, Sr. Francisco Taveira Peixoto (CPF 055.835.513-72) uma vez que, ainda que não esteja comprovada a prática de atos de gestão financeira, estava obrigado por lei a gerenciar a aplicação dos recursos do SUS no município.

41. Quanto ao então secretário municipal de finanças, Samuel Kesley Ribeiro de Souza (CPF 008.421.043-56), ante a ausência de documentos que evidenciem a prática de atos de execução de despesas com os recursos impugnados, não há elementos suficientes para imputar-lhe, neste momento, responsabilidade pelos ilícitos geradores de dano ao erário.

42. Conforme acima examinado, remanescem lacunas documentais quanto aos atos de gestão dos recursos do SUS objeto desta TCE, uma vez que não houve atendimento integral às requisições de documentos dirigidas ao Denasus e à municipalidade.

43. Em tais circunstâncias, impõe-se reiterar as diligências ao Denasus e à Prefeitura Municipal de Água Branca/MA para obtenção da documentação relativa à execução física e financeira das obras custeadas com recursos transferidos pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde.

44. Não obstante, considerando a eventualidade de não serem obtidos os documentos acima referidos, bem como em atenção ao princípio da celeridade processual, entende-se que deve ser promovida, desde logo, a abertura do contraditório com os agentes já identificados. Com efeito, os elementos constantes dos autos já se mostram suficientes para responsabilizar os então prefeito municipal e secretário municipal de saúde pelos ilícitos geradores de dano ao erário nesta TCE.

EXAME DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS DA IN TCU 71/2012

Viabilidade do estabelecimento regular do contraditório

45. Verifica-se que o interstício entre as datas de ocorrência das irregularidades geradoras do dano ao erário, saques injustificados de recursos e pagamentos irregulares de despesas ocorridos em 2010 a 2014, e a data da primeira notificação válida dos dirigentes responsáveis é inferior a dez anos. As primeiras notificações dando ciência aos responsáveis das irregularidades constatadas na auditoria do Denasus foram efetivadas no exercício de 2017 (peças 2 e 13).

46. Considerando essas datas, não houve transcurso de prazo superior a dez anos entre as datas de ocorrência das irregularidades em questão e a primeira notificação válida.

47. Em tais circunstâncias não há óbice, em primeira análise, ao estabelecimento regular do contraditório, considerando o parâmetro estabelecido no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

Quantificação do dano e valor mínimo para instauração

48. Conforme se extrai do relatório do Tomador de Contas Especial e do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus, os débitos associados às irregularidades constatadas alcançam valor histórico total de R\$ 220.000,00 equivalente ao montante de R\$ 314.292,47, atualizado monetariamente até 29/10/2019 (peça 22).

49. Conforme demonstrado nos relatórios de cálculo de débito (peças 23), as irregularidades acima descritas configuram prejuízo ao erário, cujo valor atualizado até 1/1/2017 é de R\$ 287.113,76, superior ao limite de R\$ 100.000,00, fixado pelo art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação dada pela IN TCU 76/2016.

Configuração da Prescrição da Pretensão Punitiva

50. Observa-se não ter se consumado, em relação aos ilícitos em debate, a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

51. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram nos exercício de 2010 a 2014, portanto há menos de 10 anos. Em tais circunstâncias, não há óbice à proposição de aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

Outras informações relevantes

52. Em obediência ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017 – TCU – Plenário – Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, informa-se que não foram localizados outros processos em tramitação nesta Corte de Contas em que haja débito imputável aos responsáveis.

53. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto André de Carvalho, para as citações propostas e diligências, nos termos do art. 1º, inc. VII, da Portaria-Mins-ALC nº 1/2014.

CONCLUSÃO

54. O exame das medidas saneadoras acima expandido evidencia que remanescem lacunas documentais quanto aos atos de gestão dos recursos do SUS objeto desta TCE, uma vez que não houve atendimento integral às requisições de documentos dirigidas ao Denasus e não houve qualquer resposta da municipalidade.

55. Em tais circunstâncias, impõe-se reiterar as diligências ao Denasus e à Prefeitura Municipal de Água Branca/MA para obtenção da documentação relativa à execução física e financeira das obras custeadas com recursos transferidos pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde.

56. Não obstante, considerando a eventualidade de não serem obtidos os documentos acima referidos, bem como em atenção ao princípio da celeridade processual, entende-se que deve ser promovida, desde logo, a abertura do contraditório com os agentes já identificados, sem prejuízo de examinar a responsabilidade de outros agentes quando do exame de novos documentos carreados ao processo.

57. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame acima efetuado foi possível, na forma dos 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, definir a responsabilidade dos Srs. Vanderlúcio Simão Ribeiro (CPF 508.863.981-34) e Sr. Francisco Taveira Peixoto (CPF 055.835.513-72), e quantificar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

58. Finalmente, quanto à proposição de multa ao atual gestor municipal de São Pedro da Água Branca/MA pelo não atendimento injustificado de requisição deste TCU, entende-se deverá ser ratificada caso não haja atendimento à nova diligência ora proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I) **realizar a citação** dos responsáveis abaixo relacionados, 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, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das seguintes irregularidades decorrentes das condutas especificadas:

a) **Irregularidade:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde transferidos pelo FNS ao município de São Pedro da Água Branca/MA para construção do Posto de Saúde de Vila Conceição, localizado na zona urbana do referido município, em razão dos seguintes achados de auditoria do Denasus (Constatações 427108, 426756 e 426755 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus):

a.1 ausência de documentação comprobatória da regular liquidação e pagamento das despesas relativas à execução da obra; e

a.2 execução parcial e em desacordo com o projeto contratado e com o atestado de conclusão emitido pela prefeitura municipal.

Dispositivos violados: art. 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/67, art. 66 do Decreto 93.872/1996 e arts. 62 e §§ 1º e 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964.

Responsável: Vanderlúcio Simão Ribeiro (CPF 508.863.981-34)

Conduta: Deixar de apresentar, na condição de prefeito municipal de São Pedro da Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde custeadas com recursos provenientes do Programa de Requalificação de UBS transferidos ao município nos exercícios de 2010, 2013 e 2014.

Responsável: Francisco Taveira Peixoto (CPF 055.835.513-72)

Conduta: Deixar de apresentar, na condição de secretário municipal de saúde de São Pedro da Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde custeadas com recursos provenientes do Programa de Requalificação de UBS transferidos ao município nos exercícios de 2010, 2013 e 2014.

Débito:

Data de ocorrência	Valor Histórico (R\$)
19/5/2010	20.000,00
14/11/2013	130.000,00
8/8/2014	50.000,00

b) **Irregularidade:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde/Programa de Requalificação de UBS transferidos pelo FNS ao município de São Pedro da Água Branca/MA para a construção de Unidade de Saúde no bairro Monte Sinai configurada

pelos seguintes achados de auditoria do Denasus (Constatações 427106 e Constatação 426754 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus):

b.1 ausência de documentação comprobatória da regular liquidação e pagamento das despesas relativas à execução da obra; e

b.2 execução parcial e em desacordo com o projeto contratado e com o atestado de conclusão emitido pela prefeitura municipal.

Dispositivos violados: art. 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/67, art. 66 do Decreto 93.872/1996 e arts. 62 e §§ 1º e 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/196463.

Responsável: Vanderlúcio Simão Ribeiro (CPF 508.863.981-34)

Conduta: Deixar de apresentar, na condição de prefeito municipal de São Pedro da Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde custeadas com recursos provenientes do Programa de Requalificação de UBS transferidos ao município no exercício de 2010.

Responsável: Francisco Taveira Peixoto (CPF 055.835.513-72)

Conduta: Deixar de apresentar, na condição secretário municipal de saúde de São Pedro da Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde custeadas com recursos provenientes do Programa de Requalificação de UBS transferidos ao município no exercício de 2010.

Débito:

Data de ocorrência	Valor Histórico (R\$)
14/5/2010	20.000,00

II) **realizar diligência**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, aos seguintes órgãos para que, no prazo de 15 dias, encaminhem cópias dos documentos abaixo especificados:

a) à Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca/MA:

i) documentação integral relativa à celebração e execução financeira e física dos Contratos 216/2010 e 217/2010, referentes às Tomadas de Preços nº 32/2010-CPL e nº 33/2010-CPL; incluindo notas de empenho, ordens bancárias/cheques referentes à movimentação dos recursos, ordens de serviço, relatórios de medição e termos de recebimento provisórios e definitivos, caso existentes;

b) ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS: documentos que embasaram as constatações de irregularidades geradoras de prejuízo ao erário consignadas no Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus, em especial os seguintes:

i) ordens de serviço 051/2010 e 052/2010 emitidas pela Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca/MA;

ii) declaração da Secretária Municipal de Saúde de São Pedro da Água Branca/MA, datada de 12/4/2016;

iii) processo administrativo relativo à licitação Tomada de Preços 33/2010 e Contrato 217/2010;

iv) atestado de conclusão da obra de construção de Posto de Saúde de Vila Conceição no Município de São Pedro da Água Branca/MA;

Secex/TCE, em 13 de agosto de 2020.

(assinado eletronicamente)
Paulo Vinhas Lima Junior
Auditor Federal de Controle Externo

TC 018.548/2019-9

Anexo

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde transferidos pelo FNS ao município de São Pedro da Água Branca/MA para construção do Posto de Saúde de Vila Conceição, localizado na zona urbana do referido município, em razão dos seguintes achados de auditoria do Denasus (Constatações 427108, 426756 e 426755 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus): a.1 ausência de documentação comprobatória da regular liquidação e pagamento das despesas relativas à execução da obra; e a.2 execução parcial e em desacordo com o projeto contratado e com o atestado de conclusão emitido pela prefeitura municipal.
Responsável	Vanderlúcio Simão Ribeiro (CPF 508.863.981-34)
Período	
Conduta	Deixar de apresentar, na condição de prefeito municipal de São Pedro da Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde custeadas com recursos provenientes do Programa de Requalificação de UBS transferidos ao município nos exercícios de 2010, 2013 e 2014.
Nexo de causalidade	A ausência de apresentação da documentação referente à aplicação dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de São Pedro da Água Branca/MA para execução do Programa de Requalificação de UBS de comprovação da regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde resultou em não comprovação dos gastos, inexecução e de dano ao erário.
culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, dada sua condição de gestor dos recursos à época dos fatos. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou considerando que celebrou o pacto e atestou o recebimento do veículo inadequado.
Responsável	Francisco Taveira Peixoto (CPF 055.835.513-72)
Conduta	Deixar de apresentar, na condição de secretário municipal de saúde São Pedro da Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde custeadas com recursos provenientes do Programa de Requalificação de UBS transferidos ao município nos exercícios de 2010, 2013 e 2014.

Nexo de causalidade	A ausência de apresentação da documentação referente à aplicação dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de São Pedro da Água Branca/MA para execução do Programa de Requalificação de UBS de comprovação da regular execução dos serviços de reforma de Unidade de Saúde resultou em não comprovação dos gastos, inexecução e de dano ao erário.
culpabilidade	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, dada sua condição de gestor dos recursos à época dos fatos. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou considerando que deveria ter apresentado toda a documentação relativa à aplicação dos recursos.
Irregularidade	Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde/Programa de Requalificação de UBS transferidos pelo FNS ao município de São Pedro da Água Branca/MA para a construção de Unidade de Saúde no bairro Monte Sinai configurada pelos seguintes achados de auditoria do Denasus (Constatação 427106 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus): b.1 ausência de documentação comprobatória da regular liquidação e pagamento das despesas relativas à execução da obra; e b.2 execução parcial e em desacordo com o projeto contratado e com o atestado de conclusão emitido pela prefeitura municipal.
Responsável	Vanderlúcio Simão Ribeiro (CPF 508.863.981-34)
Período	
Conduta	Deixar de apresentar, na condição de prefeito municipal de São Pedro da Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução dos serviços de construção de Unidade de Saúde no bairro Monte Sinai configurada pelos seguintes achados de auditoria do Denasus (Constatação 427106 do Relatório de Auditoria 16181 MS/Segep/Denasus):
Nexo de causalidade	A ausência de apresentação da documentação referente à aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde/Programa de Requalificação de UBS transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao município de São Pedro da Água Branca/MA para a construção de Unidade de Saúde no bairro Monte Sinai resultou em não comprovação dos gastos e presunção de dano ao erário.
culpabilidade	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, dada sua condição de gestor dos recursos à época dos fatos. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou considerando que deveria ter apresentado toda a documentação relativa à aplicação dos recursos.
Responsável	Francisco Taveira Peixoto (CPF 055.835.513-72)
Conduta	Deixar de apresentar, na condição de secretário municipal de saúde São Pedro da

	Água Branca/MA, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da liquidação e pagamento das despesas e de comprovar a regular execução da construção de Unidade de Saúde no bairro Monte Sinai
Nexo de causalidade	A ausência de apresentação da documentação referente à aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde/Programa de Requalificação de UBS transferidos pelo FNS ao município de São Pedro da Água Branca/MA para a construção de Unidade de Saúde no bairro Monte Sinai resultou em não comprovação dos gastos e dano ao erário.
culpabilidade	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, dada sua condição de gestor dos recursos à época dos fatos. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou considerando que deveria ter apresentado toda a documentação relativa à aplicação dos recursos.