

GRUPO I – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC 034.825/2017-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Bacabal/MA

Responsáveis: Lílio Estrela de Sá, ex-Secretário Municipal de Saúde (054.629.083-34); Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues, ex-Coordenador do Fundo Municipal de Saúde (093.040.453-04)

Representações legais: Máxima Regina Santos de Carvalho Ferreira (12705/OAB-MA) e Ana Carolina Alves Guimarães (17959/OAB-MA), representando Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO SUS REPASSADOS FUNDO A FUNDO. AUDITORIA DO DENASUS. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS REALIZADAS. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA. NÃO ACOLHIMENTO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada, com profundidade, no âmbito da SecexTCE, que recebeu o endosso do corpo dirigente da unidade e do MP/TCU (peça 173, contendo os anexos mencionados ao longo deste relatório, e peças 174//176).

1. “Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), originalmente em desfavor do Sr. LÍLIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011, cf. peça 1, p. 37, peça 4, p. 95) e do Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010, cf. peça 1, p. 37, peça 4, p. 95), em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS repassados ao Município e ao seu Fundo Municipal de Saúde nos exercícios de 2008 e 2009, conforme constatado por auditoria promovida pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) junto ao ente recebedor, da qual resultou o Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 3-33).

HISTÓRICO

2. O processo originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria 10.980 (peça 2, p. 3-33) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA, no período de 9/5/2011 a 18/5/2011, com o objetivo de apurar supostas irregularidades na utilização dos recursos da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar em municípios do Maranhão, em face de demanda da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão – Ministério Público Federal. A auditoria abrangeu os exercícios de 2008 e 2009 e constatou dano ao erário de R\$ 1.077.523,20 (peça 2, p. 31), devido às seguintes irregularidades:

- constatação nº 152976 - ausência de documentação comprobatória de despesas pagas com

recursos financeiros da Média e Alta Complexidade destinado para as ações e serviços de saúde referente aos exercícios de 2008 e 2009, no valor total original de R\$ 1.030.974,70, com fatos geradores compreendidos entre 14/1/2008 e 18/12/2009 (peça 2, p. 17-20);

- constatação nº 153267 - utilização dos recursos financeiros da conta nº 58.045-7 (MAC), agência nº 0528-2 (Bacabal) do Banco do Brasil S. A. com serviço de reforma e ampliação do prédio da Secretaria Municipal de Saúde, no valor total original de R\$ 46.548,50, com fato gerador ocorrido em 5/6/2009 (peça 2, p. 16).

2.1. O detalhamento do débito realizado pelo Denasus consta da peça 2, p. 21-31.

2.2. Foram, ainda, reportados achados de auditoria pela equipe de fiscalização do Denasus, os quais foram considerados parcialmente conformes, dentre os quais releva destacar:

- impropriedade na movimentação de recursos financeiros e utilização em aquisições e prestações de serviços não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, em desacordo com a Portaria 204, de 29/1/2007 e Portaria 1.497, de 22/6/2007, revogada pela Portaria 2.485, de 21/10/2009, consoante a constatação 153444 (peça 2, p. 15);

- pagamentos em espécie, em desacordo com o § 2º do art. 74 do Decreto-Lei 200/1967, consoante a constatação 154285 (peça 2, p. 16).

2.3. Foram, ainda, reportados achados de auditoria pela equipe de fiscalização do Denasus, os quais foram considerados conformes, dentre os quais releva destacar:

- o Fundo Municipal de Saúde de Bacabal é gerenciado pelo Gestor Municipal de Saúde, consoante a constatação 153294 (peça 2, p. 15);

- os recursos financeiros da Média e Alta Complexidade, transferidos fundo a fundo, são creditados em conta específica no Banco do Brasil S.A., consoante a constatação 154273 (peça 2, p. 15);

- nos exercícios de 2008 e 2009 os recursos financeiros repassados para Média e Alta Complexidade foram utilizados com pagamentos de despesas com pessoal, serviços, material de consumo e equipamentos, consoante a constatação 153265 (peça 2, p. 15).

2.4. Em 20/1/2017 o FNS autorizou a instauração de TCE (peça 1, p. 2).

2.5. O Relatório Completo do Tomador de Contas 7/2017 (peça 1, p. 38-45), acompanhando entendimento do Denasus (peça 2, p. 32), caracterizou a responsabilidade do Sr. LÍLIO ESTRELA DE SÁ, na condição de Secretário Municipal de Bacabal/MA, e do Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES, na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Bacabal/MA (peça 1, p. 40), em face da seguinte irregularidade geradora do débito: ausência de documentação comprobatória da despesa, referente aos exercícios de 2008 e 2009 (peça 1, p. 39-40).

2.6. O Relatório de Auditoria 1019/2017 do Controle Interno (peça 1, p. 48-50) retrata as questões relatadas no Relatório de Tomada de Contas Especial, acrescentando que a motivação era a impugnação parcial de despesas.

2.7. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 51), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 1, p. 52-53), tendo o Ministro de Estado da Saúde, Sr. Ricardo Barros, registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 1, p. 56). A responsabilização foi devidamente inscrita no Siafi (peça 1, p. 33).

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

2.8. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão TCU 1072/2017-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis constantes das peças 3 e 4:

a) ao Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues: peça 3, p. 101-102; peça 3, p. 176-177; peça 4, p. 45-46;

b) ao Sr. Lílio Estrela de Sá: peça 3, p. 103-104; peça 3, p. 184-185 e 188; peça 3, p. 189 e 192; peça 3, p. 199-200; peça 4, p. 66-67 e 82;

c) ao Sr. Raimundo Nonato Lisboa, na condição de Prefeito Municipal de Bacabal/MA: peça 3, p. 172-173;

d) à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA: peça 4, p. 83-84.

Fase externa da TCE

3. A presente tomada de contas especial foi autuada no TCU em 13/12/2017, dando início à fase externa da TCE.

3.1. Em 13/8/2018 foi realizada a instrução inicial dos autos (peça 7). Naquela oportunidade foi proposta a realização de diligência junto ao SEAUD/MA/DENASUS e à Superintendência Estadual do Banco do Brasil no Maranhão.

3.1.1. Ao SEAUD/MA/DENASUS foram solicitados os seguintes documentos, referentes à Constatação n. 152976 do Relatório de Auditoria Denasus n. 10980:

- cópia dos documentos disponíveis que evidenciem a responsabilidade do Sr. Lílio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34) e do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), tais como notas de empenhos, das autorizações de pagamentos e/ou dos cheques relacionados às seguintes propostas de ressarcimento: (...)

3.1.2. À Superintendência Estadual do Banco do Brasil no Maranhão foram solicitados os seguintes documentos / informações:

- cópia dos seguintes cheques sacados contra a conta corrente n. 58.045-7 da agência 0528-2, conta essa que movimentou os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA: (...)

- no que diz respeito ao doc. n. 33772, datado de 30/9/2008, consta no extrato bancário da conta corrente n. 58.045-7 da agência 0528-2 que foi uma transferência autorizada, razão pela qual se solicita cópia do documento que autorizou a referida transferência;

- cópia dos seguintes cheques sacados contra a conta corrente n. 38674-X da agência 0528-2, conta essa que movimentou os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA: (...)

3.2. Em 1º/7/2020 foi realizada a 2ª. instrução técnica (peça 26). Naquela oportunidade foi realizada análise das respostas à diligência promovidas junto ao SEAUD/MA/Denasus e junto à Superintendência Estadual do Banco do Brasil no Maranhão.

Resposta à diligência - SEAUD/MA/DENASUS

3.2.1. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1844/2018-TCU/Secex-TCE, de 1/10/2018 (peça 11), o qual foi devolvido pelos Correios (peças 13 e 14). Foi realizada nova expedição do ofício de diligência, mediante o Ofício 3049/2018-TCU/Secex-TCE, de 20/11/2018 (peça 15), o qual foi devolvido (peça 16 e 17). Foi realizada nova expedição do ofício de diligência, mediante o Ofício 8003/2019-TCU/Seproc, de 17/10/2019 (peça 19), o qual foi devolvido (peça 20). Foi realizada pesquisa de endereço (peça 21). Foi realizada

nova expedição do ofício de diligência, mediante o Ofício 9393/2020-TCU/Seproc, de 13/3/2020 (peça 22), o qual foi recebido em 24/3/2020. A SEAUD/MA/Denasus apresentou, intempestivamente, as seguintes informações e/ou esclarecimentos, constantes da peça 24 (destaques nossos):

(...)

3. Os gestores responsáveis são o Sr. Lílio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34) e Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), considerando os atos de nomeação, em anexo (SEI 0014416097), constantes no Processo SEI nº 25014.005341/2009-90, resultante da Auditoria nº 10980 realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA.

4. Os documentos disponíveis que evidenciam as responsabilidades dos gestores pelos cheques emitidos e não apresentação da documentação referente a esses gastos, são os extratos do Banco do Brasil S/A., agência 0528-2 (Bacabal), contas nº 58.045-7 e nº 38.674-X, em anexo (SEI 0014415858 e 0014415982), constantes também no Processo SEI nº 25014.005341/2009-90.

5. Ressalte-se que **a equipe não procedeu à coleta de cópias dos cheques** mencionados no item 83 do acórdão do TCU, de forma que **as informações de que as ordens de pagamento foram realizadas pelos cheques elencados foram extraídas dos extratos bancários acima referenciados.**

(...)

Resposta à diligência - Superintendência Estadual do Banco do Brasil no Maranhão

3.2.2. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1845/2018-TCU/Secex-TCE, de 1/10/2018 (peça 10), o qual foi recebido em 16/10/2018, conforme A.R. (peça 12), o Banco do Brasil apresentou, intempestivamente, as seguintes informações e/ou esclarecimentos, constantes da peça 18 (destaques nossos):

Em atendimento à requisição de Vossa Senhoria, por meio do ofício mencionado em epígrafe, encaminhamos, em mídia digital, a microfilmagem dos cheques relacionados em vosso ofício, emitidos pela **conta corrente 58.045-7**, agência 0528-2, de titularidade de MUNICIPIO DE BACABAL, CNPJ 06.014.351/0001-38. Esclarecemos que o cheque nº 853714 não foi localizado em nossos arquivos.

Enviamos também os cheques solicitados da **conta corrente 38.674-X**, agência 0528-2, de titularidade de FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE, CNPJ 07.186.334/0001-40.

Esclarecemos que a transferência ocorrida na **conta corrente 58.045-7**, agência 0528-2, de titularidade de FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE, CNPJ 07.186.334/0001-40, no valor de R\$ 53.200,00, em 30.09.2008, teve como beneficiário a conta 16287-6, agência 0528-2, de titularidade de MUNICIPIO DE BACABAL, conforme extrato.

(...)

3.2.3. Todavia, constava anotação nestes autos (visibilidade no âmbito do TCU), datada de 12/2/2019, que o CD havia chegado com os arquivos corrompidos.

Análise das respostas às diligências

3.2.4. Na fase interna desta TCE a responsabilidade pelos atos administrativos listados na constatação 152976 do Relatório de Auditoria Denasus 10980 (peça 2, p. 17-20) foi atribuída a dois agentes, tanto os relativos ao exercício de 2008 quanto aqueles relativos ao exercício de 2009:

- Lílio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011);

- Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010).

3.2.5. No âmbito da Secex-TCE, foram realizadas consultas ao *site* do FNS (peça 5), quanto aos repasses destinados ao município de Bacabal/MA, no âmbito do bloco MAC, no período concernente ao relatório de auditoria Denasus 10980 (exercícios 2008/2009), as quais se encontram

consolidadas no quadro abaixo:

Quadro 1: Repasses do FNS a Bacabal/MA – bloco de financiamento MAC - 2008 e 2009 (em R\$)

Exercício	Bloco de Financiamento	Município de Bacabal/MA(CNPJ 06.014.351/0001-38)	Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA(CNPJ 07.186.334/0001-40)	Total (em R\$)
2008	Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	19.753.479,14	-	19.753.479,14
2009	Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	11.558.041,35	7.431.605,71	18.989.647,06
Total		31.311.520,49	7.431.605,71	38.743.126,20

Fonte: FNS (Disponível em: <https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada/acao>. Acesso em: 24 jun. 2018)

3.2.6. Em 2008 e 2009, os repasses do FNS foram realizados em favor do município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38), bloco de financiamento MAC, e foram depositados na seguinte conta corrente: banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 58045-7:

a) 2008: peça 5, p. 7-10;

b) 2009: peça 5, p. 1-3.

3.2.7. Em 2009, os repasses do FNS foram realizados em favor do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40), bloco de financiamento MAC, e foram depositados na seguinte conta corrente: banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 38674-X, a partir de 4/8/2009:

a) 2008: peça 5, p. 4;

b) 2009: peça 5, p. 13-14.

3.2.8. Em face de o CD encaminhado pelo Banco do Brasil ter vindo com os arquivos corrompidos (ver item 3.2.3 desta instrução técnica), realizou-se naquela data consulta ao sistema RPG, não se obtendo dados/informações a partir de inserção da identificação das contas bancárias nº 58045-7 e 38674-X, as quais receberam recursos do FNS nos exercícios de 2008 e 2009 (peça 5).

3.2.9. Foi proposta a renovação dos termos da diligência junto à Superintendência do Banco do Brasil no Maranhão, constante da instrução técnica inicial (peça 7), bem assim foi adicionada a seguinte solicitação de informações:

- pessoas autorizadas para movimentar as seguintes contas correntes que receberam recursos do Fundo Nacional de Saúde, nos exercícios abaixo indicados:

a) Município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 58045-7 (exercícios de 2008 e 2009);

b) Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 38674-X (exercício de 2009).

3.3. Em 21/12/2020 foi realizada a 3ª instrução técnica (peça 156). Naquela oportunidade foi realizada a análise da resposta à diligência advinda do Banco do Brasil (peça 156, p. 8-10, itens 5.3 a 5.14; peça 156, p. 33-41, Anexos 2 a 7).

3.3.1. Em relação à **Ocorrência nº 1**, foi apontada a responsabilidade de três pessoas:

- Sr. LILIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: de 1/1/2005 a 30/8/2011);

- Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010);

- Sr. RAIMUNDO NONATO LISBOA (CPF 093.728.573-00), na condição de prefeito municipal de Bacabal/MA (gestão: de 1/1/2009 a 31/12/2012).

3.3.2. Em relação ao Sr. RAIMUNDO NONATO LISBOA, foi indicada a existência de um excludente de culpabilidade a favor do ex-prefeito, tendo em vista que não foi notificado dos débitos no prazo de até 10 anos da ocorrência do fato gerador (peça 156, p. 10, itens 5.11 a 5.13).

3.3.3. Dessa feita, foi proposta tão somente a realização de citação do Sr. Lílio Estrela de Sá e do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues.

3.3.4. Em relação à **Ocorrência nº 2**, foi apontada a responsabilidade do MUNICÍPIO DE BACABAL/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40). Foi proposto que não se realizasse a citação do responsável, a fim de que não seja dado tratamento diferenciado a situações semelhantes em que houve desvio de objeto anteriormente à Lei Complementar 141/2012, cabendo dispensar o município de Bacabal/MA da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde, na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário (peça 156, p. 26, item 8.27). Não foi proposta a oitiva dos gestores que deram causa à irregularidade, tendo em vista que já havia se operado a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Verificação de Eventual Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

4. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e ampla defesa, uma vez que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas referem-se aos exercícios de 2008 e 2009, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente, conforme descrito no Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 7/2017 (peça 1, p. 38-45):

a) ao Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04):

- Ofício 610, de 24/6/2011 (peça 3, p. 101), com A.R. (peça 3, p. 102);

- Ofício 0885/2011/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 1/9/2011 (peça 3, p. 176), com A.R. (peça 3, p. 177);

- Ofício Sistema 002149/MS/SE/FNS, de 8/4/2014 (peça 4, p. 45-46): os Correios informaram que houve várias tentativas de entrega sem acessar o destinatário (peça 4, p. 63-64);

- Edital 130, de 9/6/2014 (peça 4, p. 65), publicado no D.O.U., Seção 3, de 11/6/2014: para retirar e atender o Ofício Sistema 002149/MS/SE/FNS, de 8/4/2014;

b) ao Sr. LILIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34):

- Ofício 611, de 24/6/2011 (peça 3, p. 103), com A.R. (peça 3, p. 104). Foi apresentada resposta ao Ofício n. 611/2011 (peça 3, p. 108), contendo as razões de justificativa (peça 3, p. 109-168);

- Ofício 0895/2011/ SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 1/9/2011 (peça 3, p. 184-185), com A.R. (peça 3, p. 188);

- Ofício Sistema 002148/MS/SE/FNS, de 8/4/2014 (peça 4, p. 27-28): notificação para o recolhimento do valor de R\$ 1.950.570,14, atualizados até 8/4/2014, tendo por escopo o Relatório de Auditoria n. 10.980;

- Ofício Sistema 004936/MS/SE/FNS, de 6/8/2014 (peça 4, p. 66-67), com A.R. (peça 4, p. 82): aditamento ao Ofício 002148/MS/SE/FNS de 08/04/2014, realiza comunicação da instauração de TCE;

c) ao Sr. RAIMUNDO NONATO LISBOA, na condição de Prefeito Municipal de Bacabal/MA (CPF 093.728.573-00):

- Ofício 0883/2011/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 1/9/2011 (peça 3, p. 172), com A.R. (peça 3, p. 173): encaminhou cópia do Relatório de Auditoria Denasus 10980;

d) à PREFEITURA MUNICIPAL DE BACABAL/MA:

- Ofício Sistema 004937/MS/SE/FNS, de 6/8/2014 (peça 4, p. 83), com respectivo A.R. (peça 4, p. 84).

Valor de Constituição da TCE

4.1. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 1.807.970,51 portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

4.2. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, informa-se os demais processos em tramitação no Tribunal, nos quais foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos:

Responsável	Processos
Lílio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34)	010.579/2011-7 [TCE, ABERTO, “Tomada de Contas Especial TCE DA PREFEITURA DE BACABAL-MA REFERENTE A APLICAÇÃO DE RECURSO DO SUS, EXERCÍCIO DE 2009, CONFORME ACÓRDÃO 670/2011-TCU-PLENÁRIO.”] 036.900/2011-7 [TCE, ENCERRADO, “Tomada de Contas Especial TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURURUPU/MA, EM RAZÃO DA IMPUGNAÇÃO PARCIAL DAS DESPESAS EFETUADAS PELO FNS/MS, COM RECURSOS DO SUS.”] 023.946/2018-0 [TCE, ABERTO, “Tomada de Contas Especial TCE instaurada pelo(a) FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função SAÚDE, para atendimento à/ao Atenção Básica / PAB Fixo / PAB Fixo (nº da TCE no sistema: 172/2018).”]
Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04)	023.946/2018-0 [TCE, ABERTO, “Tomada de Contas Especial TCE instaurada pelo(a) FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função SAÚDE, para atendimento à/ao Atenção Básica / PAB Fixo / PAB Fixo (nº da TCE no sistema: 172/2018).”]
Município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38)	000.855/2016-2 [TCE, ABERTO, “Tomada de Contas Especial Convênio 700144/2011 firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE e o Município de Bacabal-MA (Proinfância)”] 010.579/2011-7 [TCE, ABERTO “Tomada de Contas Especial TCE DA PREFEITURA DE BACABAL-MA REFERENTE A APLICAÇÃO DE RECURSO DO SUS, EXERCÍCIO DE 2009, CONFORME ACÓRDÃO 670/2011-TCU-PLENÁRIO.”]

EXAME TÉCNICO

5. Pela diligência realizada ao CENOP SERVIÇOS - SÃO PAULO/SP, DO BANCO DO BRASIL, a qual foi motivada pela chegada de arquivo corrompido contido no CD encaminhado a este Tribunal por meio do Ofício CENOP SJ nº 2018/34669978, de 27/12/2018 (AOF: 2018/767736), foram solicitados os seguintes esclarecimentos/documentos:

a.1) cópia dos seguintes cheques sacados contra a conta corrente n. 58.045-7 da agência 0528-2, conta essa que movimentou os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA, conforme lista constante da instrução técnica precedente:

a.2) no que diz respeito ao doc. n. 33772, datado de 30/9/2008, consta no extrato bancário da conta corrente n. 58.045-7 da agência 0528-2 que foi uma transferência autorizada, razão pela qual se solicita cópia do documento que autorizou a referida transferência;

a.3) cópia dos cheques nº 850071, 850102 e 850136 sacados contra a conta corrente n. 38674-X da agência 0528-2, conta essa que movimentou os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA:

a.4) pessoas autorizadas para movimentar as seguintes contas correntes que receberam recursos do Fundo Nacional de Saúde, nos exercícios abaixo indicados:

- Município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 58045-7 (exercícios de 2008 e 2009);

- Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 38674-X (exercício de 2009).

5.1. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 49435/2020-TCU/Seproc, de 14/9/2020 (peça 33), o CENOP/BB reencaminhou, tempestivamente, as seguintes informações e/ou esclarecimentos, solicitadas pelo Ofício 1845/2018- TCU/Secex-TCE, de 1/10/2018 (peça 34), constantes das peças 35-152.

5.2. Quanto aos documentos enviados, realizamos um inventário resumido, consoante descrito abaixo:

- na peça 35 consta o Ofício CENOP SJ nº 2018/34869978, de 27/12/2018: documento de mesmo teor ao constante na peça 18, já analisado na 2ª instrução técnica (peça 26), cuja análise foi reportada nos itens 3.2.4/3.2.15 desta instrução técnica;

- na peça 36 consta extrato da conta corrente nº 16.287-6, da agência nº 528-2, do Banco do Brasil, mês: setembro/2008: conta movimento da Prefeitura Municipal.

- na peça 37 constam extratos da conta corrente nº 58.045-7, da agência nº 528-2, do Banco do Brasil, referentes aos seguintes períodos:

- a) exercício de 2005 (peça 37, p. 1-32);

- b) exercício de 2006 (peça 37, p. 33-62);

- c) exercício de 2007 (peça 37, p. 64-94);

- d) exercício de 2008 (peça 37, p. 95-124);

- e) exercício de 2009 (peça 37, p. 125-148);

- f) exercício de 2010: janeiro (peça 37, p. 149-163);

- g) exercício de 2011: abril (peça 37, p. 164-149).

- nas peças 38 a 90 – cópias de cheques (detalhamento dos documentos enviados encontram-se no Anexo 2 desta instrução técnica)

- na peça 96 encontra-se o Ofício CENOP SJ nº: 48347644, de 13/10/2020;

- na peça 97 encontram-se extratos sobre partidas processadas, da conta MAC para a conta da Prefeitura Municipal;

- na peça 98 encontram-se extratos sobre detentores de poderes quanto às contas correntes;

- nas peças 99 a 125 encontram-se cópias de cheques;
- na peça 126 encontram-se extratos sobre detentores de poderes quanto às contas correntes;
- nas peças 127 a 152 encontram-se cópias de cheques.

ANÁLISE DA RESPOSTA À DILIGÊNCIA

5.3. Considera-se cumprida a diligência realizada.

5.4. Quanto às pessoas autorizadas a movimentar os recursos das seguintes contas correntes que receberam recursos do Fundo Nacional de Saúde, com poderes para assinar cheques, nos exercícios abaixo indicados, as informações estão compiladas nos quadros abaixo, a partir dos dados fornecidos pelo Banco do Brasil (peças 98 e 126):

- Município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 58045-7 (exercícios de 2008 e 2009):

Nome	CPF	data início	data término	localização nos autos
Almir Carvalho Rosa Junior	249.345.503-72	03/01/2005	31/12/2012	peça 98, p. 1
Raimundo Nonato Lisboa	093.728.573-00	03/01/2005	31/12/2012	peça 98, p. 1
Lilio Estrela de Sá	054.629.083-34	03/01/2005	31/12/2012	peça 98, p. 1

- Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 38674-X (exercício de 2009):

Nome	CPF	data início	data término	localização nos autos
Lilio Estrela de Sá	054.629.083-34	03/01/2005	10/01/2013	peça 126, p. 1
Raimundo Nonato Lisboa	093.728.573-00	03/01/2005	10/01/2013	peça 126, p. 1

5.5. À primeira vista, os documentos advindos da diligência não apontam expressamente para um dos responsáveis listados na fase interna desta TCE, o Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010, cf. peça 1, p. 37, peça 4, p. 95), no que diz respeito à movimentação das contas correntes (da Prefeitura e do FMS/Bacabal) que receberam recursos em 2008 e 2009 oriundos do FNS.

5.6. Porém, tomando-se as assinaturas dos responsáveis já constantes nos autos (do Sr. Lilio Estrela de Sá, à peça 3, p. 108, 139, 141 e 168; do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues, à peça 3, p. 139, 141 e 168), é possível identificar suas assinaturas nos cheques listados nos anexos 3, 4 e 5 desta instrução técnica. Segundo informações coletadas na internet, o Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues exercia também o cargo de tesoureiro do Fundo Municipal de Saúde (ver seção Informações Adicionais, nesta instrução técnica).

5.7. Ainda, os dados advindos da diligência revelam que houve atuação expressa do Sr. Raimundo Nonato Lisboa, então prefeito municipal, na gerência dos recursos depositados pelo FNS na conta corrente nº 58045-7, pelo fato de ter assinado cheques listados no anexo 7 desta instrução técnica, conexos à constatação 152976, tratada no âmbito da Ocorrência nº 1.

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)	Tipo de Documento	Documento nº	Localização
27/03/2008	5 440,00	Cheque	852979	peça 54; peça 95, p. 33; peça 110
06/05/2008	35 000,00	Cheque	853044	peça 56; peça 95, p. 45; peça 114

13/06/2008	14 000,00	Cheque	853124	peça 62; peça 95, p. 63; peça 120
------------	-----------	--------	--------	-----------------------------------

5.8. No que diz respeito à assinatura do Sr. Raimundo Nonato Lisboa nos cheques mencionados no quadro acima, localizou-se termo de comparação com a constante na procuração do mesmo no TC 000.855/2016-2, à peça 146, a qual foi copiada e anexada a esses autos (peça 154), na qual consta a assinatura do ex-prefeito.

5.9. Além dos 3 cheques acima, foram encaminhadas cópias de outros 8 cheques que indicam que a Prefeitura Municipal de Bacabal/Secret Mun Saúde foi beneficiária das transferências bancárias advindas de recursos originalmente transferidos pelo FNS para a conta MAC:

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)	Tipo de Documento	Documento nº	Localização
19/12/2008	7 926,00	cheque	853430	peça 73; peça 95, p. 95; peça 132
06/01/2009	9 020,00	cheque	853452	peça 75; peça 95, p. 101; peça 134
23/01/2009	4 000,00	cheque	853458	peça 76; peça 95, p. 104; peça 135
15/05/2009	11 000,00	cheque	853657	peça 87; peça 95, p. 134; peça 146
10/06/2009	5 560,00	cheque	853610	peça 83; peça 141
10/07/2009	8 000,00	cheque	853761	peça 90; peça 149
18/12/2009	4 950,00	cheque	850136	peça 40; peça 94, p. 7; peça 152
10/07/2009	8 000,00	cheque	853761	peça 95, p. 146; peça 37, p. 140

5.10. O valor histórico total desses 11 cheques é de R\$ 112.986,00. À exceção do cheque nº 853761, os valores relativos aos demais 10 cheques foram impugnados no âmbito da constatação 152976 do Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 17-20), em face de ausência de documentação comprobatória, situação essa que será tratada na Ocorrência nº 1 desta instrução técnica.

5.11. Todavia, à vista das notificações efetuadas na fase interna desta TCE, nota-se que o - Ofício 0883/2011/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 1/9/2011 (peça 3, p. 172), com A.R. (peça 3, p. 173), direcionado ao Sr. Raimundo Nonato Lisboa, tão somente encaminhou cópia do Relatório de Auditoria Denasus nº 10.980 para conhecimento, não veiculando notificação de dívida a ele atribuída.

5.12. Tendo em vista que a notificação ocorreu com o fim de dar conhecimento sobre a conclusão dos trabalhos da auditoria nº 10.980, bem assim considerando que os débitos relativos à Ocorrência nº 1, concernente à Constatação 152976 do Relatório de Auditoria Denasus nº 10.980 (peça 2, p. 17-20), com correlação com o Sr. Raimundo Nonato Lisboa, tem fatos geradores no período de 27/3/2008 a 13/6/2008, resta clara que não houve a notificação de dívida, cuja responsabilidade pelo ressarcimento foi apontada para a outros gestores, embora se tenha identificado como dirigente co-responsável pela ocorrência o então prefeito municipal (peça 54, 56 e 62). No que diz respeito às evidências relacionadas ao Sr. Raimundo Nonato Lisboa, cabe anotar que entre a data do último fato gerador (19/12/2008) e a data desta instrução técnica decorreram mais de 12 anos, devendo-se reconhecer prejuízo ao exercício dos direitos à ampla defesa e ao contraditório, situação essa abarcada pelo inciso II do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012. Em suma, considera-se que não houve a devida notificação desse responsável no prazo de 10 anos a contar do fato gerador.

5.14. Porém, em relação à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA constou notificação do débito no prazo de até 10 anos da ocorrência do fato gerador, mediante o Ofício Sistema 004937/MS/SE/FNS, de 6/8/2014 (peça 4, p. 83), com respectivo A.R. (peça 4, p. 84).

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

6. Extraí-se da situação sintetizada na seção “histórico” desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades:

7. **Ocorrência 1:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38) e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40), nos exercícios de 2008 e 2009, evidenciado na constatação 152976, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10.980 (peça 2, p. 17-20);

Valor histórico: R\$ 1.031.174,70;

Dispositivos violados: Arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967; arts. 66, 139, §§ 4º e 5º, e 145 do Decreto nº 93.872/1986; arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964.

Responsáveis:

- Sr. Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011);

- Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010)

- Sr. Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00), na condição de Prefeito Municipal de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2009 a 31/12/2012)

Condutas: Não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pela Prefeitura Municipal de Bacabal/MA e pelo Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;

Evidências:

- constatação 152976 do Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 17-20);

- boletim de ocorrência nº 3360/2010, registrado em 9/6/2010 (peça 3, p. 170-171);

- tabela I – “Recursos Financeiros transferidos pelo Ministério da Saúde para as ações da Média e Alta Complexidade, referentes aos exercícios de 2008 e 2009” (peça 2, p. 35);

- extratos bancários (peça 2, p. 45-79);

- nota de empenho nº 361 (peça 2, p. 82);

- repasses do Fundo Nacional de Saúde, bloco MAC, à Bacabal/MA (exercícios 2008 e 2009) (peça 5);

- cópias de cheques (peças 38, 39, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 44, 40, 51, 52, 53, 55, 50, 58, 59, 64, 66, 65, 67, 68, 71, 79, 78, 80, 87, 88, 81, 89, 90);

- assinaturas dos responsáveis por verossimilhança: do Sr. Lilio Estrela de Sá, à peça 3, p. 108, 139, 141 e 168; do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues, à peça 3, p. 139, 141 e 168; do Sr. Raimundo Nonato Lisboa, à peça 154.

7.1. Na constatação 152976 do Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 17-20) foi reportada inicialmente pela equipe de fiscalização do Denasus a ausência de documentação comprobatória de despesas pagas com recursos financeiros da Média e Alta Complexidade destinado para as ações e serviços de saúde referente aos exercícios de 2008 e 2009, no valor total de R\$ 3.762.788,76.

7.2. Foi listada como evidência pela equipe de fiscalização o fato de a Secretaria

Municipal de Saúde de Bacabal/MA não ter apresentado à equipe de auditoria os processos de pagamentos com os respectivos comprovantes de despesas, como: recibos, notas fiscais, notas de empenhos e outros, referente aos exercícios de 2008 e 2009, relativos aos recursos financeiros destinados às ações e serviços de saúde da Média e Alta Complexidade, movimentados na agência n. 0528-2 (Bacabal) do Banco do Brasil S.A., contas n. 58.045-7 (MAC) e n. 38.674-X (BLMAC), no valor total de R\$ 3.762.788,76, gerando proposição de ressarcimento.

7.3. Foram apontadas como fontes de evidência da constatação 152976: Processos de pagamentos; Lei 4.320/1964; Decreto 93.872/1986 e extratos do Banco do Brasil S/A., agência 0528-2 (Bacabal), contas n. 58.045-7 e n. 38.674-X.

7.4. Passo seguinte, a equipe de fiscalização encaminhou à Secretaria Municipal de Saúde o Ofício 611, de 24/6/2011, comunicando o resultado de auditoria e solicitando apresentação de justificativas, com envio de cópia do relatório preliminar de auditoria nº 10.980 (peça 3, p. 103). Por intermédio do Ofício 156/2011/SEMUS/PMB, de 25/7/2011, subscrito pelos Srs. Lílio Estrela de Sá e Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues, foi apresentada resposta ao Ofício 610/2011 (peça 3, p. 108), contendo justificativas (peça 3, p. 109-168).

7.5. Os gestores manifestaram-se que, em relação a algumas constatações referentes ao período de 2008 até abril de 2009, essas iriam acompanhadas apenas de empenho e ordem de pagamento, reimpressos do programa de contabilidade, por conta do extravio de documentos, em face de sua inutilização devido a intensas chuvas que aconteceram no município no mês de abril de 2009, ocasionando o desabamento do teto da Secretaria de Saúde, conforme Boletim de Ocorrência nº 3360/2010 (peça 3, p. 119):

Em razão do exposto, algumas constatações referentes ao período de 2008 e até abril de 2009, vão acompanhadas, apenas de empenho e ordem de pagamento, reimpressos do programa de contabilidade.

7.6. Após diligências, a equipe de fiscalização realizou apensamento aos autos de cópia do Boletim de Ocorrência nº 3360/2010 (peça 3, p. 170-171), o qual foi registrado em 9/6/2010 e refere-se a fato que teria ocorrido em 24/4/2009, cuja síntese é a seguinte: o Sr. Eduardo Daniel de Sousa Neto comunicou que o teto da Sala de Contabilidade, Licitação e Financeiro e do Arquivo Morto da Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA caiu devido ao período chuvoso em 24/9/2009.

7.7. Após análise das justificativas dos gestores, a equipe de fiscalização do Denasus concluiu que, em face da documentação apresentada juntamente com a justificativa, não foram acatadas pelos motivos a seguir (peça 2, p. 19, transcrito com os devidos ajustes de forma):

1- notas de empenho e ordem de pagamentos sem identificar o material adquirido ou serviço prestado e sem assinaturas dos ordenadores das despesas (ressarcimentos nº 59772, nº 59789, nº 59797, nº 59805; nº 59782, nº 59822, nº 59810, nº 59779, nº 59810, nº 59817, nº 59779, nº 59836 e nº 59872, nº 59888, nº 59894, nº 59895, nº 59899, nº 59908, nº 59912, nº 59984, nº 60008, nº 60019 e nº 60023);

2- os gestores não apresentaram a documentação comprobatória das despesas referentes aos ressarcimentos nº 59781, nº 59844 e nº 59856;

3- os ressarcimentos nº 59791, nº 59808 e nº 59905, foram comprovados parcialmente:

- cheque nº 853000, no valor total de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Foi comprovado o valor de R\$ 3.859,00 (três mil oitocentos e cinquenta e nove reais), não sendo comprovado o valor de R\$ 16.141,00 (dezesesseis mil cento quarenta e um reais);

- cheque nº 853124, no valor total de R\$ 14.000,00 (catorze mil reais). Foi comprovado o valor de R\$ 9.198,00 (nove mil cento e noventa e oito reais), não sendo comprovado o valor de R\$ 4.802,00 (quatro mil oitocentos e dois reais);

-cheque nº 853572, no valor total de R\$ 14.842,00 (catorze mil oitocentos e quarenta e dois reais). Foi comprovado o valor de R\$ 8.851,00 (oito mil oitocentos e cinquenta e um reais), não sendo comprovado o valor de R\$ 5.991,00 (cinco mil novecentos e noventa e um reais);

4-foram apresentadas cópias das Notas Fiscais nº 140; nº 141 e nº 142 emitidas pela empresa J.C.S. Alcântara; CNPJ: 07.551.064/0001-20; com data de 06/06/2008, nos valores de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais); R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) e R\$ 17.000,00 (dezessete mil reais), referente à prestação de serviços de manutenção em equipamentos do centro cirúrgico do Hospital Regional Laura Vasconcelos, pago com o cheque nº 852940, no valor total de R\$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais). Verificamos que as citadas notas fiscais estão vencidas desde 17/02/2008 (ressarcimento 59802);

(...)

7.8. Após análise da documentação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde, a equipe de fiscalização do Denasus excluiu itens da seção “Proposição de Ressarcimento”, totalizando o valor de R\$ 2.731.814,06, referentes à aquisição de materiais de consumo (medicamentos, alimentação, material médico-hospitalar, expediente, entre outros), serviços de terceiros e equipamento e material permanente. Ao final, emitiu recomendação ao Fundo Nacional de Saúde para que adotasse procedimentos visando à restituição do valor de R\$ 1.030.974,70.

7.9. No que diz respeito à consolidação dos débitos em seção do relatório de fiscalização, denominada Propostas de Ressarcimento (peça 2, p. 21-31), tal consolidação ocorreu após a análise das justificativas apresentadas pelo gestor. No quadro abaixo apresentam-se – de forma sintética – as propostas de ressarcimento, associando-se ao ressarcimento o respectivo documento específico listado nos extratos bancários (peça 2, p. 45-79):

Quadro 2: Propostas de Ressarcimento – Relatório de Auditoria Denasus n. 10980

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)	Tipo de Documento	Documento n.	Ressarcimento n.
14/01/2008	31 250,00	Cheque	852717	68144
14/02/2008	26 660,00	Cheque	852902	59772
18/02/2008	8 115,00	Cheque	852918	59779
22/02/2008	19 000,00	Cheque	852930	68150
29/02/2008	5 000,00	Cheque	852944	59781
07/03/2008	40 000,00	Cheque	852953	59782
07/03/2008	35 000,00	Cheque	852958	59782
07/03/2008	31 533,07	Cheque	852957	59782
07/03/2008	14 174,00	Cheque	852954	59782
18/03/2008	5 518,00	Cheque	852960	68197
27/03/2008	5 440,00	Cheque	852979	59789
01/04/2008	1 250,00	Cheque	852983	68207
02/04/2008	16 141,00	Cheque	853000	59791
14/04/2008	15 024,25	Cheque	853013	68211
06/05/2008	35 000,00	Cheque	853044	59797
06/06/2008	7 627,00	Cheque	853111	59802
06/06/2008	56 000,00	Cheque	852940	59802
11/06/2008	2 759,00	Cheque	853113	59805
11/06/2008	1 130,00	Cheque	853115	59805
13/06/2008	4 802,00	Cheque	853124	59808
20/06/2008	5 312,50	Cheque	853123	68218
07/07/2008	38 000,00	Cheque	853150	59814

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)	Tipo de Documento	Documento n.	Ressarcimento n.
07/07/2008	29 052,10	Cheque	853152	59814
07/07/2008	70 882,40	Cheque	853145	59814
07/07/2008	49 782,00	Cheque	853151	59814
07/07/2008	39 962,30	Cheque	853154	59814
07/08/2008	4 813,76	Cheque	853203	59822
19/09/2008	9 000,00	Cheque	853272	68229
23/09/2008	23 804,40	Cheque	853139	59844
30/09/2008	53 200,00	Extrato bancário	33772	68231
10/10/2008	120,00	cheque	853302	68238
12/12/2008	46 000,00	cheque	853408	59856
19/12/2008	7 926,00	cheque	853430	68242
06/01/2009	12 000,00	cheque	853445	59810
06/01/2009	9 020,00	cheque	853452	59810
23/01/2009	4 000,00	cheque	853458	59817
26/01/2009	1 462,31	cheque	853460	68245
09/03/2009	70 000,00	cheque	853484	59836
13/04/2009	35 592,00	cheque	853478	68247
23/04/2009	20 000,00	cheque	853558	59872
15/05/2009	1 348,00	cheque	853628	59888
15/05/2009	11 000,00	cheque	853657	59888
15/05/2009	7 000,00	cheque	853645	59888
18/05/2009	600,00	cheque	853649	59894
21/05/2009	45 548,62	cheque	853595	59895
26/05/2009	6 581,39	cheque	853668	59899
04/06/2009	5 991,00	cheque	853572	59905
10/06/2009	10 500,00	cheque	853707	59908
10/06/2009	5 560,00	cheque	853610	59908
15/06/2009	8 300,00	cheque	853714	59912
10/07/2009	8 000,00	cheque	853761	59984
14/10/2009	1 482,60	cheque	850071	60008
11/12/2009	2 760,00	cheque	850102	60019
18/12/2009	4 950,00	cheque	850136	60023

Fonte: Relatório de Auditoria Denasus 10980 (peça 2, p. 3-33)

7.10. Em relação ao boletim de ocorrência mencionado nas justificativas do gestor, a equipe de fiscalização manifestou-se no seguinte sentido no campo do relatório denominado “análise da justificativa” (peça 2, p. 18):

A conduta do gestor municipal com relação à tomada de providência no primeiro momento foi omissa e posteriormente, tardia, assim, impossibilitando a autoridade judiciária à abertura de Inquérito Policial (que é a fase posterior de um Boletim de Ocorrência) para apuração (por meio de perícia) e comprovação dos fatos. Omissa porque não tomou as providências de ofício e tardia porque houve decurso de tempo quanto à tomada de providências.

É importante ressaltar que meramente o Boletim de Ocorrência não comprova o fato ocorrido, pois o BO é mero instrumento de informação, não possui valor probatório, e serve apenas para que a

autoridade policial instaure o competente inquérito policial.

Considerando que, neste caso, há a inversão do ônus da prova, logo, cabe ao gestor municipal provar que o sinistro aconteceu (o ônus de provar cabe a quem alega o fato), portanto, não procede os argumentos alegados. Ainda que fosse verdadeiro o fato, não foram apresentadas provas do sinistro, como, instauração de Inquérito Policial, fotos ou mesmo vídeos uma vez que se trata de destruição de bens públicos e não de bens particulares.

7.11. **Análise:** No que diz respeito à informação constante de boletim de ocorrência policial nº 3360/2010, de 9/6/2010 (peça 3, p. 170-171), sobre sinistro ocorrido em 24/4/2009 nas instalações da Secretaria Municipal de Saúde, há que se sopesar que, sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça, o boletim de ocorrência não goza de presunção *juris tantum* de veracidade das informações, posto que apenas consigna as declarações colhidas unilateralmente pelos interessados, sem atestar que tais relatos sejam verdadeiros" (AgRg no Ag 795.097/SC, Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa, D.J. de 20/8/2007)." (AgRg no Ag n. 1.224.227, 4ª Turma, rel. Min. Raul Araújo, DJe 20/06/2011).

7.12. Nos registros fotográficos do relatório de auditoria não consta nenhum referente ao arquivo morto da Secretaria Municipal de Saúde, mencionado no Boletim de Ocorrência Policial (peça 2, p. 38-43).

7.13. Em relação aos documentos remanescentes ao sinistro reportado, teriam sido apresentados à equipe de fiscalização do Denasus empenhos e ordens de pagamento, reimpressos do programa de contabilidade. Ainda que se comprovasse que houve cabalmente danificação dos documentos arquivados, entendemos que restaria ao gestor a possibilidade de reconstituir acervo probatório – ainda que parcialmente – que fosse hábil para a comprovação das despesas impugnadas, tais como segundas vias de notas fiscais de mercadorias e de serviços, obtidas junto a fornecedores da Secretaria Municipal de Saúde; além das respectivas notas de empenho, de modo a justificar os débitos registrados nos extratos bancários, dentre outros.

7.14. No que diz respeito à gestão dos recursos do bloco MAC repassados à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA, referentes ao exercício de 2009, resgatou-se a informação que foram objetos de auditoria da Secex-MA, fiscalização essa conduzida no âmbito do TC 016.753/2010 (*vide* a Seção Informações Adicionais, item 12 desta instrução técnica). Dentre os achados de auditoria realizados cumpre resgatar que foram identificadas algumas despesas feitas a outros blocos de financiamento, pagas nas contas correntes do Bloco MAC.

7.15. A razão para a impugnação das despesas relacionadas no Quadro 2, referente às Propostas de Ressarcimento constantes do Relatório de Auditoria Denasus 10980, fundamenta-se na ausência de elementos que comprovem o nexo causal entre os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde e as despesas pagas, cujos pagamentos foram empreendidos com os referidos recursos. Considera-se, assim, que tais pagamentos de despesas ocorreram sem justo motivo. A ausência de comprovação do legítimo dispêndio de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde para a Prefeitura Municipal de Bacabal/MA e para o Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA caracteriza ausência de nexo causal entre recursos repassados e despesas realizadas.

7.16. Tem-se, assim, a impossibilidade de aferir o nexo causal entre os recursos federais e as despesas realizadas, razão pela qual a irregularidade caracteriza ocorrência de débito.

7.17. Na demonstração da correta aplicação dos recursos repassados, não há que se comprovar somente a execução do objeto, mas também evidenciar que o feito ocorreu com tais recursos, estabelecendo o necessário nexo causal entre o objeto executado e os recursos repassados – fundamental para a aprovação das contas dos responsáveis, conforme jurisprudência pacificada no âmbito deste Tribunal.

7.18. A liquidação da despesa pressupõe que os serviços tenham sido efetivamente

prestados, à luz do disposto no inciso III do § 2º do art. 63 da Lei 4.320/1964 (destaques nossos):

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

(...)

§ 2º **A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:**

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

7.19. Ainda quanto aos procedimentos inerentes à liquidação da despesa, dispõe o § 2º do art. 36 do Decreto 93.872/1986 que:

Art. 36. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício

(...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos, obras executadas ou serviços prestados terá por base:

a) o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

b) a Nota de Empenho;

c) o documento fiscal pertinente;

d) o termo circunstanciado do recebimento definitivo, no caso de obra ou serviço de valor superior a Cz\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil cruzados) e equipamento de grande vulto, ou o recibo, nos demais casos.

7.20. No que diz respeito ao débito, após compulsar os autos e comparar os dados do Relatório de Auditoria do Denasus com os extratos bancários e com as cópias dos cheques enviados pelo Banco do Brasil chegou-se a um quadro consolidado de débitos, relativos à Ocorrência nº 1, no valor histórico de R\$ 1.031.174,70 (ver Anexo 2 desta instrução técnica).

7.21. Os valores dos débitos datados de 14/10/2009, 11/12/2009 e 18/12/2009 decorrem de cheques descontados contra a conta corrente 38674-X, da agência 0528-2, do Banco do Brasil (peça 2, p. 77-79).

7.22. Os demais débitos decorrem de cheques descontados contra a conta corrente 58.045-7, da agência 0528-2, do Banco do Brasil.

7.23. Por sinal, nas propostas de ressarcimento constam listados como documentos comprobatórios os extratos dessas contas correntes (peça 2, p. 21-31).

7.24. No que diz respeito à responsabilização, a equipe de fiscalização do Denasus apontou a responsabilidade pela ocorrência aos seguintes dirigentes (peça 2, p. 19-20):

- Sr. Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011);

- Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010).

7.25. Na constatação 153294 do relatório de auditoria do Denasus há menção que o Fundo Municipal de Saúde de Bacabal era gerenciado pelo Gestor Municipal de Saúde (peça 2, p. 15, destaque nosso):

O Secretário Municipal de Saúde é o ordenador dos pagamentos efetuados com os recursos do Fundo Municipal de Saúde. Na documentação examinada constatou-se que as notas de empenho, ordens de pagamentos e cheques são assinados pelo Secretário Municipal de Saúde juntamente com o Coordenador Financeiro do Fundo Municipal de Saúde.

7.26. Em relação à Constatação 153294, são mencionadas como fontes de evidência:

Notas de empenhos; autorizações de pagamentos e cópias de cheques.

7.27. Nos autos consta cópia dos extratos bancários das contas correntes que receberam os recursos (peça 2, p. 45-79). Desde já se encontra delineada legalmente a responsabilidade do Sr. Lilio Estrela de Sá, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011), consoante o disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8080/1990.

Quantificação do Débito x Responsabilização

7.28. A partir das informações obtidas em decorrência da diligência realizada junto ao Banco do Brasil, consolidou-se todos os débitos relativos à ocorrência nº 1 (ver Anexo 2), identificando-se os responsáveis pelas ordens de pagamento:

Responsáveis	Valor (R\$)	Localização
Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34) e Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04)	663 731,86	Anexo 3
Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04)	260 232,59	Anexo 4
Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34)	17 784,25	Anexo 5
responsáveis não identificados	81 500,00	Anexo 6
Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00)	7 926,00	Anexo 7
Total	<u>1.031.174,70</u>	Anexo 2

7.29. No Anexo 3 estão listados os débitos de responsabilidade conjunta do Sr. LILIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011), e do Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010) e de ex-tesoureiro do FMS de Bacabal/MA, consoante informações obtidas na internet (ver seção Informações Adicionais desta instrução técnica).

7.30. No Anexo 4 estão listados os débitos de responsabilidade do Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010) e de ex-tesoureiro do FMS de Bacabal/MA, consoante informações obtidas na internet (ver seção Informações Adicionais desta instrução técnica).

7.31. No Anexo 5 estão listados os débitos de responsabilidade conjunta do Sr. LILIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011).

7.32. No Anexo 6 estão listados débitos que não foram localizados os documentos respectivos que permitam identificar qual é o responsável pela despesa, enquanto no Anexo 7 estão listados os débitos atribuídos exclusivamente ao Sr. Raimundo Nonato Lisboa, ex-prefeito de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2009 a 31/12/2012).

7.33. Quanto aos débitos atribuídos – individual ou solidariamente – ao Sr. Raimundo Nonato Lisboa como signatário dos cheques, cabe alertar que esse gestor não foi notificado do débito respectivo no prazo de até 10 anos após a ocorrência do fato gerador, não podendo vir assim a integrar o polo passivo, em consonância com o disposto no inciso II do art. 6º da IN/TCU 71/2012, sob pena de atingir o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. Dentre os débitos listados no Anexo 2, atribuíveis ao Sr. Raimundo Nonato Lisboa, o débito nº 33 é o único que não será objeto de proposta de citação (Anexo 7), enquanto os débitos nº 1, 11, 14, 15 e 20 serão objetos de citação na pessoa do co-responsável pela despesa não devidamente comprovada.

Individualização das Condutas

7.34. Cabe ressaltar que a responsabilização dos agentes públicos integrantes da relação processual desta TCE é compatível com o entendimento firmado pelo TCU no item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo o qual o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelos gestores:

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.

7.35. Considerando os ilícitos acima identificados, a imputação de responsabilidade atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas. Com efeito, há elementos para individualizar as condutas, o nexo de causalidade entre estas e as irregularidades geradoras do dano e está caracterizada a atuação, no mínimo culposa, dos responsáveis, conforme resumido na matriz de responsabilização anexa a esta instrução e a seguir demonstrado.

7.36. Conforme apontado pelo Tomador de Contas, a responsabilidade pela ausência de comprovação da regularidade de aplicação dos recursos nas unidades de saúde deve incidir sobre o secretário municipal de saúde. Cumpre observar que, conforme disposto no art. 9º, *caput* e inciso III, da Lei n. 8.080/1990, é competência do secretário municipal de saúde a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) na esfera municipal.

7.37. No caso em tela, a equipe de auditoria registrou (constatação 153294) que o gerenciamento do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA, no período de gestão analisado, foi executado pelo secretário municipal de Saúde, conforme evidenciado nos documentos relativos à execução de despesas referentes aos exercícios de 2008 e 2009. No mesmo sentido, os documentos financeiros (ver Anexo 2) apontam que houve a participação de outros gestores no gerenciamento dos recursos repassados pelo FNS à Prefeitura Municipal e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA:

- Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010);

- Sr. Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00), na condição de Prefeito Municipal de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2009 a 31/12/2012).

7.38. Em primeira análise, portanto, encontram-se elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização do Sr. Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011); do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010), e do Sr. Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00), na condição de Prefeito Municipal de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2009 a 31/12/2012) pelos débitos relativos aos recursos transferidos pelo FNS à Prefeitura Municipal e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA nos exercícios de 2008 e 2009.

7.39. Considerando que a existência de evidências de conduta comissiva desses gestores nas práticas ilícitas apuradas, mostram-se configurados os pressupostos para lhes seja imputada responsabilidade pelos ilícitos geradores do dano ao erário.

7.40. Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que deveriam ter dado cumprimento ao dever de prestar contas, demonstrando execução físico-financeira dos recursos em conformidade com as normas aplicáveis e que fossem atingidos os objetivos fixados nas normas regentes do programa e no planejamento das ações do SUS no município.

7.41. Em primeira análise, portanto, encontram-se elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização solidária do Sr. Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011); do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010), e do Sr. Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00), na condição de Prefeito Municipal de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2009 a 31/12/2012) pelos débitos relativos aos recursos transferidos pelo FNS à Prefeitura Municipal e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA nos exercícios de 2008 e 2009.

7.42. Conforme já informado, não houve notificação do Raimundo Nonato Lisboa (CPF 093.728.573-00) quanto aos débitos constantes no Anexo 2 desta instrução técnica no prazo de 10 anos a contar do último fato gerador (19/12/2008, ver Anexo 7), situação essa que caracteriza potencial prejuízo ao exercício dos direitos à ampla defesa e ao contraditório, situação essa abarcada pelo inciso II do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012 (ver itens 5.11 a 5.13 desta instrução técnica).

7.43. Na instrução técnica precedente (peça 156) foi proposto que se realizasse a citação do Sr. Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011); do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010).

8. **Ocorrência 2:** Desvio de objeto na aplicação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, caracterizado pela utilização em objeto distinto daquele para o qual os recursos foram destinados, evidenciado na constatação 153267 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10.980 (peça 2, p. 16-17).

Valor histórico: R\$ 262.700,00;

Dispositivos violados:

- item 8.3.1 da Decisão TCU nº 600/2000;
- inciso V do § 2º do art. 6º da Portaria MS/GM nº 204/2007;

Responsáveis:

- Município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38);
- Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011);
- Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010).

Condutas:

- Aplicar recursos transferidos pela União para função Saúde dentro da própria função, mas em objeto diferente do que se destinava, caracterizado pela utilização de recursos do bloco de financiamento da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar para pagar despesas

relativas a serviços de reforma e ampliação do prédio da Secretaria Municipal de Saúde.

Evidências:

- constatação 153267 do Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 16-17);
- nota de empenho nº 361, no valor de R\$ 104.410,31, emitida em 1/6/2009 (peça 2, p. 82), posteriormente sendo modificado o valor para R\$ 100.000,00;
- extrato bancário e cheque nº 853695 (peça 2, p. 74), relativos à conta n. 58.045-7, da agência 0528-2, do Banco do Brasil;
- constatação 152976 do Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 17-20);
- cheque nº 853094, no valor de R\$ 162.700,00, sacado em 6/6/2008 (peça 57; peça 95, p. 48; peça 115).

8.1. A equipe de fiscalização do Denasus apontou na constatação 153267 do relatório de auditoria (peça 2, p. 16-17) que houve a utilização dos recursos financeiros da conta nº 58.045-7 (MAC), agência nº 0528-2 (Bacabal) do Banco do Brasil com serviço de reforma e ampliação do prédio da Secretaria Municipal de Saúde, contrariando a Portaria nº 204/GM/2007 e Decisão TCU nº 600/2000, que gerou proposição de ressarcimento no total de R\$ 262.700,00 (peça 2, p. 16 e 80).

8.2. A nota de empenho nº 361, no valor de R\$ 104.410,31, emitida em 1º/6/2009 pelo Fundo Municipal de Saúde, autorizada pelo então Secretário Municipal de Saúde, Sr. Lílio Estrela de Sá, e encaminhada para o pagamento pelo Sr. Gilberto Ferreira G. Rodrigues, contém a descrição do serviço: reforma da Secretaria Municipal de Saúde (peça 2, p. 82).

8.3. Em 5/6/2009, essa nota de empenho foi modificada tão somente em seu valor que passou a ser de R\$ 100.000,00 (peça 2, p. 84). Na mesma data foi emitida a ordem de pagamento, no valor de R\$ 100.000,00 (peça 2, p. 85). O pagamento foi realizado com recursos constantes da conta corrente do bloco de financiamento MAC, conta nº 58.045-7, da agência 0528-2, do Banco do Brasil, conforme extrato bancário, mediante a compensação do cheque nº 853695 (peça 2, p. 74).

8.4. Foram realizados os seguintes pagamentos para as empresas que empreenderam a reforma e a ampliação do prédio da Secretaria Municipal de Saúde:

a) Construtora Chaves Com. e Repre. Ltda. (CNPJ: 06.272.843/0001-23): Nota Fiscal nº 534, de 6/5/2008, e cheque 853094, de 6/6/2008, no valor de R\$ 162.700,00;

b) J. R. Lima da Silva - Salatiel Construções (CNPJ: 00.449.786/0001-29): Nota Fiscal nº 617, de 1/6/2009, no valor de R\$ 104.410,31 (peça 2, p. 83), porém desse valor foi pago R\$ 100.000,00 (peça 2, p. 84).

8.5. Foi encaminhado aos gestores o relatório preliminar de auditoria, e em resposta foram apresentadas justificativas no seguinte sentido (peça 3, p. 117-118):

Tais recursos foram repassados à Construtora Chaves Com. e Repre. Ltda., CNPJ: 06.272.843/0001-23, Nota Fiscal nº 534, de 06/05/2008 e cheque nº 853094, de 06/06/2008, no valor de R\$ 162.700,00 (cento sessenta e dois mil e setecentos reais) e a empresa J. R. Lima da Silva – Salatiel Construções, CNPJ: 00.449.786/0001-29, Nota Fiscal nº 617, de 01/06/2009, no valor de R\$ 104.410,31 (cento e quatro mil quatrocentos e dez reais e trinta e um centavos), conforme documentos já apresentados.

O que não foi apresentado no ato da auditoria, posto que efetuada apenas nas contas da saúde, foi a compensação de despesas feita pela Prefeitura Municipal de Bacabal para arcar com despesas de responsabilidade do Fundo Municipal de Saúde, em razão do uso dos recursos para a referida reforma.

Encaminhamos agora os comprovantes de despesas dos exercícios de 2008 expressos no subempenho 215/1, 215/2, 215/3, 21,5/4, 215/5, 215/6, 215/7 e 215/8 no valor R\$ 110.000,00 (doc. 06) e

2009 expressos na compra de material de expediente feito junto à Distribuidora Lubeka Ltda., através do empenho 1622 no valor R\$ 216.151,50 (doc. 07), que foram efetuados em compensação.

Pleiteamos o mesmo entendimento, motivo pelo qual requer não seja incluído no item proposição de ressarcimento os valores devidamente compensados, posto que a liquidação da despesa foi apresentada, os credores identificados e, com à devida compensação, não houve prejuízo ao atendimento dos respectivos blocos de financiamentos da saúde.

8.6. Foi realizada pela equipe de auditoria do Denasus análise das justificativas apresentadas, as quais foram parcialmente acatadas (peça 2, p. 17, destaque nosso):

A Secretaria Municipal de Saúde apresentou Processo de Pagamento nº 1622/1, de 08/12/2009, referente aquisição de material de expediente, pago com recursos da conta nº 16.287-6 (Conta Movimento da PMB), no valor total de R\$ 216.151,50 (duzentos e dezesseis mil cento e quinze reais e cinquenta centavos), adquirido junto a empresa Distribuidora Lubeka Ltda., conforme Notas Fiscais nº 579, nº 580 e nº 581, nos valores de R\$ 91.347,00, R\$ 75.921,50 e R\$ 48.883,00, respectivamente. Na justificativa informa que a aquisição foi para compensar o que foi gasto com recursos financeiros do Bloco da Média e Alta Complexidade na reforma e ampliação do prédio da Secretaria Municipal de Saúde no valor de R\$ 262.700,00 (duzentos e sessenta e dois, mil e setecentos reais). O gestor não comprovou o valor R\$ 46.548,50 (quarenta e seis mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta centavos), permanecendo na proposição de ressarcimento.

8.7. Em seção do relatório de fiscalização denominada Propostas de Ressarcimento (peça 2, p. 21-31), constou proposta de ressarcimento no valor de R\$ 46.548,00, tomando-se por fato gerador a reforma e ampliação do prédio da Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA, conforme quadro abaixo:

Quadro 4: Proposta de Ressarcimento referente à Reforma da Secretaria Municipal de Saúde de Bacabal/MA – Relatório de Auditoria Denasus n. 10980

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)	Tipo de Documento	Documento n.	Ressarcimento n.
05/06/2009	46.548,00	cheque	853695	59415

Fonte: Relatório de Auditoria Denasus 10980 (peça 2, p. 3-33)

8.8. Na constatação 152976 do relatório de fiscalização (peça 2, p. 17-20) é reportado que houve pagamento de pessoal administrativo com recursos da média e alta complexidade, no valor de R\$ 20.000,00, mediante o cheque n. 853755, descontado na data de 7/7/2009 (peça 2, p. 76).

8.9. Em relação ao pagamento de pessoal administrativo com recursos do bloco de atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, constou no relatório de auditoria do Denasus, em síntese, o que segue:

5-O processo nº 690/2009 referente a pagamento de servidores administrativos da Secretaria Municipal de Saúde, utilizando recursos da Média e Alta Complexidade, conta nº 58.045-7, agência 528-2 (Bacabal) do Banco do Brasil S/A, cheque nº 853755, no valor total de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), contrariando o disposto no artigo 6º da Portaria nº 204, de 29/01/2007 o que gerou proposição de ressarcimento, conforme discriminamos:

- Aldo Araujo de Brito, Chefe da Tesouraria - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Eduardo Daniel de S. Neto, Assessor - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Mady Pereira Moura, Auxiliar de Contabilidade - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Marcus Vinicius M. de Lira, Auxiliar Administrativo - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Giorgina Santos Sousa, Auxiliar de Contabilidade - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Francisco Alves da Silva, Auxiliar Administrativo - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

- Fábio Alves da Silva, Auxiliar Administrativo - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Haroldo Menezes Júnior, Auxiliar Administrativo - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Onykley Fatiano D. Soares, Auxiliar Administrativo - R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- Cláudia Fernanda Cavalcante, Auxiliar Administrativo - R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

8.10. A lista dos funcionários que foram pagos encontra-se anexada nestes autos (peça 3, p. 92).

8.11. **Análise:** No que diz respeito à Decisão TCU 600/2000-Plenário (TC 003.713/1998-9), cumpre resgatar que foi tomada após esclarecimentos à então Secretaria Federal de Controle, do Ministério da Fazenda, e ao Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria, do Ministério da Saúde, acerca do controle da aplicação dos recursos federais do Sistema Único de Saúde repassados automaticamente aos estados, Distrito Federal e municípios. O processo tratou da abrangência do termo "demais ações de saúde" constante do parágrafo único, do artigo 2º, da Lei 8.142/90, bem assim quanto à aplicação dos recursos repassados a estados, Distrito Federal e municípios com fulcro no artigo 3º da Lei 8.142/90. O teor da decisão é o que segue (destaque nosso):

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. firmar entendimento no sentido que o termo "demais ações de saúde", contido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.142/90, refere-se às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde inseridas no campo de atuação do Sistema Único de Saúde, conforme as disposições dos arts. 196 e 198, II, da Carta Magna c/c o inciso III do art. 5º da Lei nº 8.080/90, bem como aquelas ações constantes do art. 200 da Constituição Federal c/c o art. 6º da Lei nº 8.080/90;

8.2. firmar entendimento no sentido de que a rede de serviços do SUS constitui a parte da infra-estrutura do sistema destinada a prover as ações e os serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde inseridos no campo de atuação do Sistema Único de Saúde, conforme as disposições dos arts. 196 e 198, II, da Carta Magna c/c o inciso III do art. 5º da Lei nº 8.080/90, bem como aquelas ações constantes do art. 200 da Constituição Federal c/c o art. 6º da Lei nº 8.080/90, não se considerando em sua abrangência órgãos, entidades e unidades voltados exclusivamente para a realização de atividades administrativas;

8.3. firmar entendimento no sentido de que os recursos federais transferidos à conta do SUS a estados, Distrito Federal e municípios, com fulcro no art. 3º da Lei nº 8.142/90, devem ser aplicados, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 2º da referida lei, seguindo os seguintes critérios:

8.3.1. na hipótese de aplicação em investimentos, estes devem ocorrer na rede de serviços, tomada na acepção da alínea 8.2. retro, o que afasta a possibilidade de aplicação em imóveis, móveis, equipamentos, veículos, etc., destinados às atividades administrativas de setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não diretamente vinculados à execução de ações e serviços de saúde, observando-se ainda a prioridade de seu direcionamento à rede pública, em conformidade com os arts. 4º e 24 da Lei nº 8.080/90, e a vedação constante do art. 199, § 2º, da Constituição Federal;

8.3.2. na hipótese de aplicação na cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e nas demais ações de saúde, os recursos federais devem financiar despesas correntes, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei nº 4.320/64, exclusivamente para manutenção da assistência ambulatorial e hospitalar, das demais ações de saúde e dos órgãos, unidades e entidades que as realizam, não sendo cabível sua destinação a setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não diretamente vinculados à execução de tais ações;

8.4. determinar ao Sr. Ministro de Estado da Saúde que:

8.4.1. inclua na regulamentação do relatório de gestão do SUS, objeto do item 8.1.10 da Decisão nº 955/99-Plenário, orientações aos gestores sobre a apresentação e a guarda da documentação comprobatória da execução das despesas relacionadas aos recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde;

8.4.2. divulgue o teor dos entendimentos formulados nas alíneas 8.1., 8.2. e 8.3. retro junto aos órgãos e

entidades supervisionadas pela Pasta, bem como junto aos demais gestores do SUS; e

(...)

8.12. Dessa feita, foi afastada a possibilidade de aplicação em imóveis destinados às atividades administrativas de setores das secretarias de saúde (subitem 8.3.1 da Decisão TCU 600/2000).

8.13. Posteriormente, o Ministério da Saúde normatizou essa questão no mesmo sentido, consoante o inciso V do § 2º do art. 6º da Portaria MS/GM 204/2007, segundo o qual haveria possibilidade de aplicação de recursos do bloco de financiamento MAC na reforma de imóveis utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde, *verbis*:

Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

§ 1º Aos recursos relativos às unidades públicas próprias não se aplicam as restrições previstas no caput deste artigo.

§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS não poderão ser utilizados para o pagamento de:

(...)

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.

8.14. Assim, diante desse quadro normativo mostra-se impertinente o emprego de recursos do bloco de financiamento Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar – MAC na reforma de unidade administrativa, ainda que da função Saúde, posto que nela não se realizam usualmente ações e/ou serviços de saúde, porém a gestão dos serviços públicos e a elaboração de políticas públicas de saúde/saneamento.

8.15. Não localizamos nestes autos cópia do Processo de Pagamento nº 1622/1, de 8/12/2009, referente à aquisição de material de expediente junto a empresa Distribuidora Lubeka Ltda., no valor total de R\$ 216.151,50, processo esse referenciado na análise do Denasus (peça 2, p. 17). O entendimento dado pela equipe de fiscalização seria de que o valor de R\$ 216.151,50 teria sido arcado com recursos da conta movimento da Prefeitura. Realizou-se assim uma compensação com os valores oriundos da conta específica do bloco MAC que foram direcionados para a reforma do prédio, quais sejam:

- cheque nº 853094, no valor de R\$ 162.700,00, sacado em 6/6/2008 (peça 2, p. 56);

- cheque nº 853695, no valor de R\$ 100.000,00, sacado em 5/6/2009 (peça 2, p. 74).

8.16. Todavia, a utilização dos recursos financeiros repassados pelo FNS para a conta corrente da Prefeitura Municipal de Bacabal/MA, referente ao bloco MAC (banco do Brasil, agência 0528, conta corrente: 580457) mostrou-se em desconformidade com o disposto no subitem 8.3.1 da Decisão TCU 600/2000 c/c inciso V do § 2º do art. 6º da Portaria MS/GM 204/2007.

8.17. No que diz respeito à responsabilização, a equipe de fiscalização do Denasus apontou a responsabilidade pela ocorrência aos seguintes dirigentes: Sr. Lilio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011, cf. peça 1, p. 37, peça 4, p. 95) e Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010, cf. peça 1, p. 37, peça 4, p. 95). Consta nos autos cópia da nota de subempenho nº 690, de 7/7/2009, no valor de R\$ 20.000,00, referente ao pagamento da folha de pagamento de servidores da área administrativa da Secretaria Municipal de Saúde, a qual é subscrita

pelos dois responsáveis já arrolados na fase interna desta TCE (peça 3, p. 91-92).

8.18. Segundo informações disponíveis nos autos, os pagamentos de pessoal realizados deram-se em contraprestação de serviços administrativos, com recursos oriundos de repasses efetuados pelo FNS para a conta corrente 580457 da agência 0528 do Banco do Brasil (peça 2, p. 76). Tal situação aponta que o município de Bacabal/MA beneficiou-se com a aplicação irregular dos recursos, situação essa que evoca o disposto no art. 1º da Decisão Normativa TCU n. 57/2004, *verbis*:

Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

8.19. Em instruções técnicas anteriores no âmbito deste processo, sinalizou-se da necessidade de realização de citação do Município, em acordo com os subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1072/2017 – TCU – Plenário, quanto a essa irregularidade.

8.20. Todavia, considerando que se está a tratar de desvios de objetos ocorridos há mais de 10 anos, cabe trazer à lume as decisões do TCU em casos da espécie, e que norteará o destino deste processo.

8.21. Nesse sentido, é necessário deixar assente, primeiramente, que nos casos de transferências fundo a fundo de recursos do SUS a estados e municípios, comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em objeto ou finalidade diversa da definida em norma, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que cabe ao ente federado a obrigação de recompor o seu fundo de saúde com recursos próprios, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012.

8.22. Essa linha decisória foi adotada em numerosas deliberações (Acórdãos 3.702/2015-TCU-Segunda Câmara-Relator Ministro André de Carvalho; 3990/2016-TCU-Primeira Câmara - Relator Ministro Bruno Dantas; e 3536/2019 - TCU - Primeira Câmara - Relator Ministro Augusto Sherman, dentre muitos outros), merecendo destaque o entendimento firmado no item 9.3.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), abaixo reproduzidos:

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

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

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

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

8.23. Com relação à responsabilização do gestor, a jurisprudência dominante aponta no sentido de que, não havendo indícios de locupletamento pelo responsável pela gestão dos recursos, no caso, os secretários municipais de saúde, não cabe imputação de débito ao agente público.

8.24. Entretanto, a comprovação de que promoveu a aplicação do dinheiro público em finalidade distinta daquela a qual legalmente se vinculava, contrariamente aos normativos vigentes,

enseja o julgamento pela irregularidade das suas contas, a teor do disposto nas alíneas 'b' e 'c' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, além de imputação de multa, com fundamento no inciso I do artigo 58 dessa Lei.

8.25. Porém, as irregularidades tratadas na Ocorrência nº 2 desta TCE, relacionadas à constatação 153267 do Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 16-17), ocorreram no período de 6/6/2008 a 7/7/2009, consoante tabela abaixo, restando prescrita a pretensão punitiva do Tribunal:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
162.700,00	6/6/2008
100.000,00	5/6/2009
20.000,00	7/7/2009

8.26. Em relação à responsabilidade do ente federado, especificamente quanto às irregularidades relativas aos desvios de objeto, tal como os tratados nesta TCE, ocorridos anteriormente à Lei Complementar 141/2012, esclarece-se que o TCU, por meio do Acórdão 1.045/2020-Plenário – rel. min. Benjamin Zymler, em situação semelhante, dispensou um município recebedor da obrigação de recompor o seu próprio fundo de saúde. Segue excerto do voto (todos os grifos são do original):

42. Os presentes autos, contudo, guardam a especificidade de que o desvio de objeto ocorreu há cerca de dez anos e, sob esse enfoque, desde já, agradeço as contribuições do Gabinete da Ministra Ana Arraes.

43. Ora, como antes exposto, o processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) deve compatibilizar as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União (art. 36 da Lei 8.080/1990).

44. Nesse sentido, o Decreto 7.508/2011 - que regulamenta a Lei 8.080/1990 e dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde - estabelece que:

"Art. 16. No planejamento devem ser considerados os serviços e as ações prestados pela iniciativa privada, de forma complementar ou não ao SUS, os quais deverão compor os Mapas da Saúde regional, estadual e nacional.

Art. 17. O Mapa da Saúde será utilizado na identificação das necessidades de saúde e orientará o planejamento integrado dos entes federativos, contribuindo para o estabelecimento de metas de saúde.

Art. 18. O planejamento da saúde em âmbito estadual deve ser realizado de maneira regionalizada, a partir das necessidades dos Municípios, considerando o estabelecimento de metas de saúde. (grifou-se).

52. Por outro lado, a Lei Complementar 141/2012, estabelece que:

"Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;" (grifou-se).

45. Já a Portaria Consolidadora 1/2017 do Ministério da Saúde - que consolida as normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde e a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde - estabelece que:

"Art. 96. O Plano de Saúde, instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de 4 (quatro) anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera." (grifou-se).

46. Em suma, a cada período de quatro anos há a definição das necessidades de saúde da população e a previsão de recursos para supri-las.

47. Por certo, a ocorrência de desvio de objeto no exercício de 2010 provocou que as ações de saúde naquele exercício não tenham acontecido como o planejado. Ou seja, não ocorreram os procedimentos oftalmológicos então previstos (treino de orientação e mobilidade; atendimento/acompanhamento; e reabilitação visual).

48. Entretanto, não há garantia de que, transcorridos dez anos, tais procedimentos ainda sejam necessários ou se encaixem como prioritários. É possível que essa demanda já tenha sido suprida nos exercícios seguintes e não se faça mais necessária. É igualmente possível que essa demanda ainda seja necessária e já estejam contemplados recursos no plano de saúde atual para supri-la. Ainda é possível que a demanda ainda exista, mas haja outras prioridades para a saúde mais relevantes e que se colocam como prioritárias na destinação dos recursos.

49. Em outras palavras, a transferência dos recursos federais ora questionados teve como fim a prestação de serviços definidos por condições particulares da realidade daquele período. Remanejar recursos do município agora representaria obrigação dissociada da análise das reais necessidades da população local, com impacto no planejamento das ações de saúde, que, por sua vez, também seguem ditames legais específicos.

50. Em suma, quanto o Tribunal determina que o município realoque recursos para um objeto atrelado a necessidades de dez anos atrás pode interferir de forma inadequada no uso efetivo dos recursos atualmente disponíveis para tão importante área e afetar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de saúde. Nesse sentido, menciono o decidido mediante o Acórdão 5.313/2019 - Segunda Câmara).

51. Deve, dessa forma, ser considerado o disposto no art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para que, neste caso concreto, não seja efetuada determinação ao município para que recomponha os próprios cofres municipais:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão." (grifou-se).

52. Outro aspecto a ser considerado é que o gestor atual da municipalidade não deu causa ao desvio praticado por seu longínquo antecessor. Ou seja, esse primeiro que, presumivelmente, fez um adequado planejamento de saúde e buscou cumpri-lo, vai ter a realização de suas metas prejudicadas por um fato a que não deu causa. Ou seja, acaba-se, por via transversa, punindo o bom gestor, sem prejuízo, por certo, da população que não vai ter atendidas as suas necessidades mais prementes de saúde.

53. Creio não haver dúvidas de que a prática de desvio de objeto na área de saúde é fato grave e que deve estar sujeito a uma resposta pronta e rígida por parte desta Corte de Contas de forma a desencorajar tal procedimento. Nesse aspecto, creio que a aplicação de sanção pecuniária e o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis por tal procedimento sirvam ao propósito de prevenir a ocorrência de outras infrações e de desestimular a prática da conduta.

54. Por outro lado, a determinação para que a municipalidade recomponha os próprios cofres municipais pode ter o efeito contrário, ou seja, servir de estímulo para que o gestor pratique o desvio de objeto. Isso porque, ciente de que a determinação, de acordo com os necessários trâmites processuais, não ocorrerá durante o seu mandato, o gestor pode se sentir estimulado a praticar o ilícito de forma a prejudicar o seu sucessor, eventual adversário político. Ou seja, o prefeito antecessor pratica o ato ilícito para atender interesses próprios de sua gestão e ainda prejudica o seu sucessor.

55. Em sendo assim, embora por motivos diversos, acolho a proposta do Ministério Público junto ao TCU no sentido de acatar as alegações de defesa apresentadas pela municipalidade.

8.27. Assim, a fim de que não fosse dado tratamento diferenciado a situações semelhantes em que houve desvio de objeto anteriormente à Lei Complementar 141/2012, foi proposto na instrução técnica precedente (peça 156) que se dispensasse o município de Bacabal/MA da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde, na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário.

8.28. Por fim, em relação aos responsáveis que deram causa ao descumprimento do TAS,

concluiu-se pela desnecessidade de sua oitiva, tendo em vista que se operou a prescrição da pretensão punitiva.

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

9. Observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro 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. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram nos exercícios de 2008 e 2009, portanto há mais de 10 anos.

9.1. O despacho de ordenação da citação ocorreu em 21/12/2020 (peça 158).

Análise das Citações

10. Em cumprimento ao Despacho do Sr. Secretário de Controle Externo da SECEX-TCE (peça 158), foi promovida a citação das seguintes pessoas:

- Sr. LILIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34): mediante o Ofício 72551/2020-Secomp-4, de 13/1/2021 (peça 162), o qual foi recebido em 21/1/2021, conforme A.R. (peça 165), tendo apresentado a resposta constante da peça 170;

- Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04): mediante o Ofício 72552/2020-Secomp-4, de 13/1/2021 (peça 163), o qual foi recebido em 21/1/2021, conforme A.R. (peça 164), tendo apresentado a resposta constante da peça 167.

ALEGAÇÕES DE DEFESA

Citação do Sr. Lilio Estrela de Sá

10.1. O Sr. LILIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 165, tendo apresentado, intempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 170.

10.2. O responsável foi ouvido em decorrência da irregularidade:

Descrição da Irregularidade: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38) e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40), nos exercícios de 2008 e 2009, evidenciado na constatação 152976, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10.980 (peça 2, p. 17-20);

Conduta: Não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pela Prefeitura Municipal de Bacabal/MA e pelo Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.

Argumentos apresentados

10.3. Apresenta-se a síntese de cada um dos argumentos constantes das alegações de defesa do responsável:

- Argumento 01: O defendente alega ocorrência da decadência/prescrição, posto que a situação em apreço refere-se a supostas irregularidades imputadas ao defendente, entre os anos de 2008 a 2009, enquanto Secretário de Saúde do Município de Bacabal/MA. Sucede que escoou o prazo de 5 (cinco) anos para instauração da respectiva tomada de contas especial (peça 170, p. 1). Aponta, ainda, que a notificação, direcionada a ele, com vistas a que ele recolhesse os débitos a ele

imputados é datada de 08.04.20114 (*sic*), de sorte que entre a data do fato gerador dessas imputações e a referida data, transcorreu período superior a 5 (cinco) anos (peça 170, p. 1). Em ponto adiante, afirma que a regra contida no art. 6º da IN 71/2012, todavia, não está a dispor a respeito de prazo prescricional ou decadencial, posto que a referida matéria somente pode ser estabelecida por intermédio de Lei (peça 170, p. 2). Em seguida, aponta jurisprudência do STJ (REsp 1.480.350-RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 5.4.2016, DJE 12.4.2016) e do STF (MS n. 35971TP/DF. Relator: ministro Marco Aurélio). (peça 170, p. 3-4);

- Argumento 02 : houve aprovação pelo TCE-MA das contas do gestor (peça 170, p. 4-5). Afirma, ainda, que a comprovação de gastos com os recursos repassados fundo a fundo é devido apenas relatório de gestão, com base no disposto no art. 6º, inciso I, alínea “b”, do Decreto 1.651/1995 (peça 170, p. 4-5);

- Argumento 03: embora o art. 3º do Decreto nº 1.232/94 estabeleça a possibilidade dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos municípios serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, tal norma não deve prevalecer na hipótese vertente. É que o Decreto nº 1.651/95 regulamenta matéria específica a auditoria de contas públicas e, portanto, em razão do princípio da especialidade, deve prevalecer (peça 170, p. 6);

- Argumento 04: necessidade de realização de perícia grafotécnica nas assinaturas constantes dos cheques que supostamente estão a ratificar as irregularidades apontadas pelo relatório de auditoria nº 10980 do DENASUS e nos anexos 3, 4 e 5 da instrução técnica encaminhada ao defendente (peça 170, p. 6-7).

Citação do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues

10.4. O Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 164, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 167.

10.5. O responsável foi ouvido em decorrência da irregularidade:

Descrição da Irregularidade: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38) e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40), nos exercícios de 2008 e 2009, evidenciado na constatação 152976, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10.980 (peça 2, p. 17-20);

Conduta: Não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pela Prefeitura Municipal de Bacabal/MA e pelo Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.

Argumentos apresentados

10.3. Apresenta-se a síntese de cada um dos argumentos constantes das alegações de defesa do responsável:

- Argumento 05: ocorrência de prescrição em face de as supostas irregularidades discutidas nesta Tomada de Contas Especial terem ocorrido nos exercícios de 2008 e 2009, enquanto o aviso de recebimento ter sido realizado em 21/1/2021, verificando-se o transcurso de 12 (doze) anos. (peça 167, p. 2-4).

ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO SR. LILIO ESTRELA DE SÁ E DO SR. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES

10.6. No que diz respeito ao **Argumento 01** e ao **Argumento 05**, não assiste razão aos defendentes. Conforme Acórdão TCU 374/2017 - Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), o instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, ainda prevalece no TCU o entendimento de que a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades. Esse entendimento encontra amparo na Súmula TCU 282, a qual diz que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

10.7. Cabe destacar, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Em que pese o questionamento acerca da abrangência da tese ali firmada, no sentido de que se aplicaria apenas ao processo de execução da condenação imposta pelo TCU (ou seja, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida no processo de “conhecimento” da TCE), verifica-se que o STF, em reiteradas decisões prolatadas por suas duas turmas, tem decidido que se aplica, no âmbito do TCU, o prazo prescricional de 5 anos, estabelecido na Lei 9.873/1999, tanto à pretensão sancionatória quanto à ressarcitória.

10.8. Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de 5 anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - rege integralmente a prescrição no âmbito do TCU.

10.9. Quanto a este último aspecto, o Ministro Luís Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualificaria como exercício do poder de polícia, ressaltou que a Lei 9.873/1999 assumiria vocação regulatória geral da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica.

10.10. Ademais, em virtude da autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no tocante ao estabelecimento de um prazo prescricional próprio, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo.

10.11. Eis algumas ementas que evidenciam o entendimento predominante do STF:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo. III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do *mandamus*, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/10/2019

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rel 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020)

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTA STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940. (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/06/2020).

10.12. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

10.13. O STF tem se pronunciado no sentido de reconhecer, não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos marcos interruptivos do prazo prescricional consignados na referida lei, tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso), entendimento também adotado nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

10.14. Em relação ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o *caput* do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoa do modelo adotado pelo TCU a partir do incidente de uniformização de jurisprudência em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva (Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler), o qual tem como única particularidade a especificação da regra a ser aplicada nos casos de infrações

permanentes ou continuadas:

a) regra geral: data da prática do ato (o que equivale a “ocorrência da irregularidade sancionada”);

b) regra especial: no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

10.15. O art. 2º da Lei 9.873/1999 estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

10.16. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Relator Ministro Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) relatório de auditoria em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) o ato que ordenou a citação do responsável, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

10.17. No caso concreto, caso aplicada a tese firmada pelo STF no RE 636.886, no sentido de que a pretensão sancionatória do TCU se sujeitaria ao prazo prescricional de 5 anos, estabelecido na Lei 9.873/1999, ter-se-ia como marco inicial da prescrição a data do último fato gerador, por se tratar de infração continuada:

a) débito relacionado ao Sr. Lilio Estrela de Sá e ao Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues: 18/12/2009 (peça 40; peça 94; peça 152).

10.18. Verifica-se que, no âmbito interno, houve interrupção do prazo prescricional em 6/8/2014 (ref. ao Sr. Lilio, peça 4, p. 66-67 e p. 82) e em 9/6/2014 (ref. ao Sr. Gilberto, à peça 4, p. 65), quando os responsáveis foram comunicados a respeito da instauração da TCE, conforme se verifica no item “V” do Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 45), marcos esses contemplados como causas interruptivas da prescrição, consoante previsão do inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999 (pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital).

10.19. Posteriormente, já no âmbito deste Tribunal, em 25/8/2018, foi autorizada a realização de diligência junto ao SEAUD/MA/DENASUS e à Superintendência Estadual do Banco do Brasil no Maranhão (peça 9), marco esse contemplado também como causa interruptiva da

prescrição, consoante previsão do inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999 (por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato).

10.20. Posteriormente, também no âmbito deste Tribunal, a citação desses responsáveis ocorreu em 21/12/2020 (peça 18), data essa também não abrangida pelos efeitos da prescrição regulamentada pela Lei 9.873/1999.

10.21. Verifica-se, dessa forma, que mesmo que o TCU adotasse a prescrição quinquenal, essa não teria ocorrido, haja vista a contagem ter sido interrompida antes do prazo de 5 anos. O TCU, no entanto, não adota a prescrição quinquenal, haja vista as decisões do STF ainda não terem transitado em julgado, prevalecendo, dessa forma, o entendimento firmado no Acórdão TCU 374/2017 - Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), o qual estabelece que o instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva.

10.22. Não assiste, portanto, razão aos defendentes.

10.23. No que diz respeito ao Argumento 02, cabe pontuar que o dever de prestar contas encontra-se previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal c/c a previsão de responsabilidade pela gestão do SUS no âmbito municipal, consoante o disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8080/1990.

10.24. A avaliação das contas por outro órgão não afeta a apreciação das mesmas pelo TCU, em face do princípio da independência das instâncias, posto que o TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das Decisões 0044/99-TCU-Plenário; 58/96- TCU-2ª Câmara; 251/2001-TCU-Plenário e 1.499/2002-TCU-Plenário, Acórdãos 73/2002-TCU-1ª Câmara, 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 383/2009-TCU-Plenário, 2.105/2009- TCU-1ª Câmara, e 719/11-TCU-2ª Câmara.

10.25. Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 e 66 e 145 do Decreto nº 93.872/1986.

10.26. A regularidade do pagamento com recursos públicos somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de liquidação e empenho da despesa fixados nos arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964 e demais normas regentes.

10.27. Ante esse arcabouço normativo, os gestores aqui responsabilizados deveriam comprovar que os pagamentos foram precedidos do devido atesto, liquidação e empenho, em respeito à legislação pátria, com respaldo em documentos hábeis a comprovar a despesa (notas fiscais, planilhas, fichas de controle de estoque etc.).

10.28. Em face das razões acima expostas, não cabe acolher a alegação de defesa ofertada.

10.29. No que diz respeito ao **Argumento 03**, cabe repontuar que o dever de prestar contas encontra-se previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal c/c a previsão de responsabilidade pela gestão do SUS no âmbito municipal, consoante o disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8080/1990. E nesse contexto, o TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União. Portanto, não há afastamento da atuação do TCU, quanto à apreciação das contas do defendente, em face de normas de estatura constitucional e legal, já mencionadas, razão pela

qual não cabe acolher a alegação de defesa ofertada.

10.30. Quanto à regulamentação das atividades de fiscalização do SNA, a previsão contida na alínea “a” do inciso I do art. 5º do Decreto Federal nº 1651/1995 é a seguinte:

Art. 5º Observadas a Constituição Federal, as Constituições dos Estados-Membros e as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, compete ao SNA verificar, por intermédio dos órgãos que o integram:

I - no plano federal

a) a aplicação dos recursos transferidos aos Estados e Municípios mediante análise dos relatórios de gestão de que tratam o art. 4º, inciso IV, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e o art. 5º do Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994;

10.31. Assim, não há como se compreender que o Decreto Federal nº 1651/1995 tenha derogado o Decreto nº 1232/1994, em especial o disposto no art. 5º do Decreto nº 1.232/1994, no qual consta a previsão de acompanhamento da conformidade pelos órgãos do Sistema Nacional de Auditoria quanto à aplicação dos recursos transferidos:

Art. 5º O Ministério da Saúde, por intermédio dos órgãos do Sistema Nacional de Auditoria e com base nos relatórios de gestão encaminhados pelos Estados, Distritos Federal e Municípios, acompanhará a conformidade da aplicação dos recursos transferidos à programação dos serviços e ações constantes dos planos de saúde.

10.32. A atuação do TCU não é atingida pela regulamentação dos decretos mencionados pelo defendente, posto que o TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das Decisões 0044/99-TCU-Plenário; 58/96-TCU-2ª Câmara; 251/2001-TCU-Plenário e 1.499/2002-TCU-Plenário, Acórdãos 73/2002-TCU-1ª Câmara, 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 383/2009-TCU-Plenário, 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, e 719/11-TCU-2ª Câmara.

10.33. No que diz respeito ao **Argumento 04**, o qual versa sobre pedido de realização de perícia grafotécnica nas assinaturas constantes dos cheques, não cabe acolher o pedido do defendente, em face das seguintes decisões: Acórdão 3535/2015-Segunda Câmara e Acórdão 8560/2012-Segunda Câmara (destaques nossos):

Acórdão 3535/2015-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes:

As normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. O Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa.

Acórdão 8560/2012-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge:

Constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos que lhe foram confiados, não cabendo ao TCU realizar diligência para a obtenção de provas em favor do gestor.

10.34. Na instrução técnica precedente (peça 156), inicialmente foi apresentada compilação da resposta do Banco do Brasil (peças 98 e 126) à diligência, proposta no subitem a.4 do item 9 da 2ª instrução técnica (peça 26, p. 8) pelo qual foi demandada a seguinte informação:

a.4) **pessoas autorizadas** para movimentar as seguintes contas correntes que receberam recursos do Fundo Nacional de Saúde, nos exercícios abaixo indicados:

- Município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 58045-7 (exercícios de 2008 e 2009);

- Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40): banco 001, agência

0528-2, conta corrente: 38674-X (exercício de 2009).

10.35. A referida compilação consta reproduzida no item 5.4 desta instrução técnica.

10.36. A partir dessas informações advindas do Banco do Brasil (peças 98 e 126), foi realizado o cotejamento das assinaturas constantes nas cópias dos cheques com as assinaturas dos defendentes em outros documentos também constantes dos autos, porém foi realizada por profissional com formação que não inclui a *expertise* em perícia grafotécnica:

- cópias de cheques (peças 38, 39, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 44, 40, 51, 52, 53, 55, 50, 58, 59, 64, 66, 65, 67, 68, 71, 79, 78, 80, 87, 88, 81, 89, 90);

- assinaturas dos responsáveis por verossimilhança: do Sr. Lílio Estrela de Sá, à peça 3, p. 108, 139, 141 e 168; do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues, à peça 3, p. 139, 141 e 168.

10.37. Eventual perícia grafotécnica mencionada pelo defendente deveria ter sido por ele custeada, produzida e carregada aos autos ainda na fase de alegações de defesa, posto que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias, à luz do disposto no Acórdão 8560/2012-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge.

10.38. Cabe, ainda, mencionar que o conjunto de cheques referido constitui uma das evidências pela qual se atribuiu ao defendente a responsabilidade, sendo que as outras são as seguintes:

- constatação 152976 do Relatório de Auditoria Denasus 10.980 (peça 2, p. 17-20);
- boletim de ocorrência nº 3360/2010, registrado em 9/6/2010 (peça 3, p. 170-171);
- tabela I – “Recursos Financeiros transferidos pelo Ministério da Saúde para as ações da Média e Alta Complexidade, referentes aos exercícios de 2008 e 2009” (peça 2, p. 35);
- extratos bancários (peça 2, p. 45-79);
- nota de empenho nº 361 (peça 2, p. 82);
- repasses do Fundo Nacional de Saúde, bloco MAC, à Bacabal/MA (exercícios 2008 e 2009) (peça 5);

10.39. Em adição a essas evidências, cabe, ainda, resgatar a informação veiculada na instrução técnica precedente (peça 156, p. 2, item 2.3), onde há menção ao Relatório de Auditoria Denasus 10.980, no qual foi apontado que o Fundo Municipal de Saúde de Bacabal é gerenciado pelo Gestor Municipal de Saúde, consoante a constatação 153294 (peça 2, p. 15). Assim, considerando que a gestão do Sr. Lílio Estrela de Sá (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA ocorreu no período de 1/1/2005 a 30/8/2011, independente da existência de cópias dos cheques nestes autos (posto que não são arrolados como evidências na maior parte dos processos de controle externo), caberia a esse gestor – efetivamente - prestar contas das despesas realizadas com os recursos repassados, em face da previsão no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal c/c a previsão de responsabilidade pela gestão do SUS no âmbito municipal, consoante o disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8080/1990.

10.40. Todavia, caso o Relator entenda ser pertinente a realização de diligência para dar cumprimento ao pedido do defendente, de realização de perícia grafotécnica, sugere-se ainda que se solicite – preliminarmente - ao Banco do Brasil cópia do cartão de autógrafos das pessoas autorizadas a movimentar as seguintes contas correntes, com vistas a obter termo de comparação adicional:

a) diante da resposta encaminhada mediante o Ofício CENOP SJ nº: 48347644, de 13/10/2020, encaminhar – ainda - cópia do cartão de autógrafos das pessoas autorizadas para movimentar as seguintes contas correntes que receberam recursos do Fundo Nacional de Saúde, nos exercícios abaixo indicados:

- Município de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 58045-7 (exercícios de 2008 e 2009);
- Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40): banco 001, agência 0528-2, conta corrente: 38674-X (exercício de 2009).

CONCLUSÃO

11. No que diz respeito à **Ocorrência nº 1**, foi promovida a citação do Sr. LILIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: de 1/1/2005 a 30/8/2011), e do Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010), em decorrência da seguinte irregularidade:

Descrição da Irregularidade: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Bacabal/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38) e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (CNPJ 07.186.334/0001-40), nos exercícios de 2008 e 2009, evidenciado na constatação 152976, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10.980 (peça 2, p. 17-20);

Conduta: Não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pela Prefeitura Municipal de Bacabal/MA e pelo Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;

11.1. Em face da análise promovida nos itens 10.6/10.39, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. LÍLIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34) e GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

11.2. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

11.3. Não é proposta a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis, em face de ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva. (*item 9*)

11.4. No que diz respeito à **Ocorrência nº 2**, na instrução técnica precedente (peça 156), foi proposto que não se realizasse a citação do responsável (Município de Bacabal/MA), a fim de que não fosse dado tratamento diferenciado a situações semelhantes em que houve desvio de objeto anteriormente à Lei Complementar 141/2012, cabendo dispensar o município de Bacabal/MA da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde, na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário. Em virtude desse fato, propõe-se realizar a exclusão do MUNICÍPIO DE BACABAL/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38) da relação processual.

11.5. Na instrução técnica precedente (peça 156) não se propôs a oitiva dos gestores que deram causa à irregularidade, tendo em vista que se operou a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

12. No período de 26/7/2010 a 5/10/2010 foi realizada auditoria pelo TCU e pelo TCE-MA no Fundo Municipal de Saúde de Bacabal-MA (TC 016.753/2010-0), da relatoria do Ministro José Jorge), destinada a avaliar a gestão de recursos federais transferidos na modalidade fundo a fundo, no bloco de financiamento de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, durante o

exercício de 2009.

12.1. No Anexo do **TC 016.753/2010-0** (à peça 68, p. 8-10, daqueles autos) foram listados os débitos apurados, referindo-se a “Transferências de recursos financeiros do Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade para contas correntes não identificadas, caracterizando a não comprovação das despesas efetuadas, com violação do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000; e do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Portaria 204/2007 do Ministério da Saúde”, tendo sido apontados como responsáveis solidários o Sr. Lílio Estrela de Sá, Secretário Municipal de Saúde de Bacabal-MA, na condição de gestor dos recursos do SUS transferidos ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal-MA, e o Sr. Raimundo Nonato Lisboa, Prefeito Municipal de Bacabal-MA, por ter assinado os cheques referentes aos saques relacionados.

12.2. Ao apreciar o processo, o Tribunal prolatou o Acórdão 670/2011-TCU-Plenário, no qual constou dentre as determinações a de conversão dos autos em TCE e a realização de citação e de audiência dos responsáveis arrolados, resultando na autuação do **TC 010.579/2011-7** (atualmente é da relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

12.3. No âmbito do TC 010.579/2011-7 foi proferido o Acórdão 6218/2014 – TCU – 2ª Câmara (da relatoria do Ministro José Jorge), em cujo item 9.3 constou julgamento das contas do Sr. Lílio Estrela de Sá e do Sr. Raimundo Nonato Lisboa, quanto a débitos que totalizaram o valor histórico de R\$ 2.930.677,13, e no item 9.7 constou a fixação de novo e improrrogável prazo ao Município de Bacabal para recolhimento dos débitos (TC 010.579/2011-7, peça 100).

12.4. Foi realizada a comparação dos débitos constantes do TC 010.579/2011-7 e os constantes neste processo, não se localizando identidade entre eles, aferição essa realizada a partir do número dos cheques.

13. O Sr. LÍLIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34) poderá ser citado também no endereço de seu procurador, consoante poderes concedidos em procuração originalmente constante dos autos do TC 000.855/2016-2 (peça 154).

14. No que diz respeito ao cargo do Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), a informação advinda da fase interna é de que exercia o cargo de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010, cf. peça 1, p. 37, peça 4, p. 95). Em pesquisa na internet, localizou-se notícia que menciona que o Sr. Gilberto Rodrigues exercia também o cargo de tesoureiro do FMS de Bacabal/MA (Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/12/justica-federal-aceita-denuncia-contr-ex-prefeito-de-bacabal-ma.html>. Acesso em: 14 dez. 2020).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Srs. LÍLIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34) e GILBERTO FERREIRA GOMES RODRIGUES (CPF 093.040.453-04); (*itens 10.6/10.39*)

b) excluir da relação processual o MUNICÍPIO DE BACABAL/MA (CNPJ 06.014.351/0001-38); (*item 11.4*)

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. LÍLIO ESTRELA DE SÁ (CPF 054.629.083-34), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 1/1/2005 a 30/8/2011) e do Sr. GILBERTO FERREIRA GOMES

RODRIGUES (CPF 093.040.453-04), na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010), e condená-los, em solidariedade, 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. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor: *(item 11.2)*

c.1) Débitos do Sr. Lílio Estrela de Sá e do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues, em solidariedade:

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)
14/02/2008	26 660,00
18/02/2008	8 115,00
22/02/2008	19 000,00
29/02/2008	5 000,00
07/03/2008	40 000,00
07/03/2008	14 374,00
07/03/2008	31 533,07
07/03/2008	35 000,00
18/03/2008	5 518,00
01/04/2008	1 250,00
06/06/2008	56 000,00
06/06/2008	7 627,00
11/06/2008	2 759,00
07/07/2008	70 882,40
07/07/2008	38 000,00
07/07/2008	49 782,00
07/07/2008	29 052,10
07/07/2008	39 962,30
19/09/2008	9 000,00
10/10/2008	120,00
09/03/2009	70 000,00
13/04/2009	35 592,00
23/04/2009	20 000,00
15/05/2009	11 000,00
26/05/2009	6 581,39
04/06/2009	5 991,00
10/06/2009	10 500,00
10/07/2009	8 000,00
14/10/2009	1 482,60
18/12/2009	4 950,00

Valor atualizado do débito (com juros de mora), até 2/8/2021: R\$ **1.901.155,70** (peça 172, p. 1-15).

c.2) Débitos do Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues:

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)
14/01/2008	31 250,00
27/03/2008	5 440,00
02/04/2008	16 141,00
06/05/2008	35 000,00
11/06/2008	1 130,00
13/06/2008	4 802,00
20/06/2008	5 312,50
07/08/2008	4 813,76
23/09/2008	23 804,40
12/12/2008	46 000,00
06/01/2009	12 000,00
06/01/2009	9 020,00
23/01/2009	4 000,00
26/01/2009	1 462,31
15/05/2009	1 348,00
15/05/2009	7 000,00
18/05/2009	600,00
21/05/2009	45 548,62
10/06/2009	5 560,00

Valor atualizado do débito (com juros de mora), até 2/8/2021: R\$ **733.092,15** (peça 172, p. 16-26).

c.3) Débitos do Sr. Lílio Estrela de Sá:

Data da ocorrência	Valor Histórico (em R\$)
14/04/2008	15 024,25
11/12/2009	2 760,00

Valor atualizado do débito (com juros de mora), até 2/8/2021: R\$ **51.845,38** (peça 172, p. 27-29).

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, caso seja de interesse dos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, bem como ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência; e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.”



É o Relatório.