

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. Lílio Estrela de Sá, 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, na condição de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Bacabal/MA (gestão: 3/1/2005 a 31/7/2010), em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS repassados ao Município e ao seu Fundo Municipal de Saúde para ações de média e alta complexidade (MAC) nos exercícios de 2008 e 2009.

2. As irregularidades constaram do Relatório de Auditoria 10.980 elaborado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que apontou:

a) a ausência de documentação comprobatória de despesas pagas com recursos financeiros do bloco 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;

b) a utilização de recursos financeiros da conta 58.045-7 (MAC), agência 0528-2 (Bacabal), do Banco do Brasil S.A., no pagamento de serviços 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.

3. No exame preliminar deste processo, a SecexTCE verificou que ocorrência descrita na alínea “b” retro se constituiu em desvio de objeto e, conseqüentemente, que caberia ao Município de Bacabal a responsabilidade pelo débito. No entanto, a unidade técnica aplicou o precedente estabelecido no Acórdão 1045/2020-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) para dispensar o ente público do encargo de recompor o seu próprio fundo de saúde. Assim, não foi realizada a citação do Município. Também se deixou de promover a audiência dos gestores tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

4. Registro que adotei o mesmo encaminhamento em situações semelhantes, quanto à responsabilidade do ente municipal, ocorridas em outros processos de minha relatoria, a exemplo do que foi decidido nos Acórdãos 1352/2020-Plenário e 7941/2021-1ª Câmara. Por conseguinte, não tenho reparos a fazer sobre este ponto.

5. Com relação à ausência de documentação comprobatória da realização de despesas, a SecexTCE efetuou um minucioso levantamento em documentação enviada pelo Banco do Brasil, bem como nos extratos bancários e nos cheques emitidos nas contas bancárias que receberam os recursos, a fim de delimitar as responsabilidades. Como resultado, constatou-se que os cheques e transferências foram autorizados por três agentes:

a) Lílio Estrela de Sá, então Secretário Municipal de Saúde;

b) Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues, ex-Coordenador e Tesoureiro do Fundo Municipal de Saúde; e

c) Raimundo Nonato Lisboa, ex-Prefeito.

6. Foi verificado também que a autoridade administrativa competente notificou os Srs. Lílio Estrela e Gilberto Ferreira, como responsáveis pelas irregularidades, em prazo inferior a dez anos (peça 03 - fls. 101/104, 108/168, 176/177, 184/185 e 188; peça 04 - fls. 27/28, 65/67 e 82). Em consequência, a instrução entendeu não haver óbice à responsabilização desses agentes.

7. Já no tocante ao Sr. Raimundo Nonato Lisboa, foi observado que ele não recebeu notificação na condição de responsável pelas ocorrências dentro do prazo de dez anos. Consoante registrado no ofício datado de setembro de 2011 (peça 03 - fl. 173), o Denasus deu conhecimento ao ex-Prefeito sobre os resultados da auditoria e o informou que o gestor do SUS (o Secretário Municipal de Saúde) fora comunicado acerca das impropriedades para manifestação sobre o interesse em celebrar Termo de Ajuste Sanitário. A partir dessas informações, a unidade técnica considerou haver excludente de responsabilidade em favor do ex-mandatário, tendo em vista que o longo prazo

decorrido sinalizou prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Assim, optou-se por não incluir o ex-gestor no rol de responsáveis destas contas.

8. Essa proposição também pode ser acolhida. Do débito total original de R\$ 1.030.974,70, o ex-Prefeito após sua assinatura em seis cheques, que somaram a quantia de R\$ 99.502,25 em despesas impugnadas por ausência de documentação comprobatória (vide Anexo 2 - peça 173). Destes cheques, cinco foram assinados em conjunto com o Sr. Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues ou com o Sr. Lílio Estrela de Sá, que foram notificados das irregularidades na fase interna e também responsabilizados por elas nestas contas, conforme os itens 15.c.2 e c.3 do Relatório. Portanto, aplicou-se o disposto no art. 275 do Código Civil, que faculta ao credor a escolha do devedor solidário que será acionado para o pagamento da dívida. Já o cheque 853430, no valor de R\$ 7.926,00, não foi contabilizado no débito, pois não se logrou identificar, com certeza, o co-responsável por sua emissão. Em face da baixa materialidade do valor, pode-se desconsiderá-lo.

9. Com base nessas premissas, esta Corte promoveu a citação dos Srs. Lílio Estrela de Sá e Gilberto Ferreira Gomes Rodrigues em razão da 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 e ao Fundo Municipal de Saúde de Bacabal para execução de ações de MAC nos exercícios de 2008 e 2009.

10. As defesas apresentadas abordaram os seguintes argumentos:

- a) prescrição ante o decurso de mais de 5 anos desde os fatos geradores;
- b) aprovação das contas pelo TCE/MA;
- c) incompetência do TCU para atuar na fiscalização dos recursos;
- d) necessidade de realizar perícia grafotécnica para confirmação da autoria das assinaturas nos cheques.

11. As alegações de defesa foram examinadas pela SecexTCE, que acolheu parcialmente a tese da prescrição para reconhecer sua incidência quanto à pretensão punitiva, conforme os parâmetros estabelecidos pelo Acórdão 1441/2016-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler). Os demais argumentos foram rejeitados pela instrução, cujos fundamentos incorporo às razões de decidir, sem prejuízo de tecer breves comentários.

12. Sobre a prescrição da pretensão ressarcitória, alinho-me à jurisprudência consolidada na Súmula 282 do TCU para afastar sua incidência. A propósito do Tema 899, que foi referenciado na instrução, relembro que, em 13/08/2021, o STF examinou os embargos opostos pela AGU no respectivo processo e confirmou que o julgado refere apenas à fase de execução do acórdão condenatório, não sendo aplicável à fase de tramitação do processo de controle externo no âmbito deste Tribunal.

13. Também cabe afastar a alegação de falta de competência do TCU para fiscalizar os repasses recebidos e julgar as contas dos defendentes, eis que este processo trata de recursos federais transferidos ao Município pelo FNS. Nessa situação, a competência desta Corte se origina do disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, não sendo suplantada pelas competências de outras esferas e instâncias, como o TCE/MA ou órgãos componentes do Sistema Nacional de Auditoria do SUS.

14. Por fim, com relação ao pedido de realização de perícia grafotécnica, é de se ressaltar que essa possibilidade não se encontra prevista nas normas que regulam o processo de controle externo. Assim, cumpria aos responsáveis providenciar e juntar a perícia como parte do ônus de comprovação da regular aplicação dos recursos que lhes cabe. De todo modo, a SecexTCE registrou na instrução que as imputações decorreram não só da análise dos cheques, mas do exame de um extenso conjunto de documentos colhidos pelo Denasus e pelo TCU.

15. Resta ainda analisar argumentação apresentada ao Denasus quando da obtenção de justificativa dos gestores na fase de realização da auditoria. Naquele momento, foi alegado que a documentação comprobatória requerida fora perdida por conta do desabamento do teto do setor de

arquivo da Secretaria Municipal de Saúde em 24/4/2009. Para sustentar essa alegação, os gestores encaminharam boletim de ocorrência registrado em 9/6/2010.

16. O Denasus e a SecexTCE não acolheram a justificativa, uma vez que:

a) 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;

b) o boletim de ocorrência não ocasionou a instauração de procedimento investigativo subsequente, de modo a confirmar a veracidade das informações;

c) não foram apresentados vídeos, fotos ou publicações externas que corroborassem as alegações;

d) o suposto sinistro teria acontecido em abril de 2009, porém os fatos somente foram levados ao conhecimento da autoridade policial mais de 1 ano depois, em junho de 2010;

e) cabia ao gestor reconstituir o acervo probatório, no mínimo, mediante a obtenção da segunda via das notas fiscais.

17. Segundo avalio, assiste razão à unidade técnica e ao órgão de auditoria do SUS. Acrescento que outros indícios reforçam o entendimento quanto à improcedência da justificativa, como o fato de que, no exercício de ocorrência do suposto sinistro (2009), já havia procedimento administrativo instaurado pelo MPF para a apuração de irregularidades na aplicação de recursos MAC em municípios do Estado do Maranhão (peça 03 - fl. 05), bem como a constatação de que parte das despesas não comprovadas foi realizada posteriormente a abril de 2009.

18. Como já se anotou inúmeras vezes, é dever do gestor comprovar a lisura da aplicação dos recursos públicos que foram postos sob sua administração. No presente caso, o conjunto de informações constante dos autos leva à conclusão de que não foi apresentada a documentação correspondente e que, portanto, não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos mencionados na citação. Dessa forma, encontra-se fundamentada a proposta de julgamento pela irregularidade das contas e condenação dos responsáveis em débito.

19. Das proposições formuladas pela unidade técnica, apenas deixo de acolher aquela referente à exclusão do Município de Bacabal da relação processual, já que o ente público não foi citado nesta TCE.

Feitas as considerações pertinentes ao caso, submeto a este Colegiado o Acórdão que ora apresento.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de março de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator