

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 003.671/2017-8 [Apenso: TC 030.303/2016-8]

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Urbano Santos - MA

Responsáveis: Abnadab Silveira Leda (062.095.213-04); Andre Gustavo Moraes de Oliveira (723.304.813-49); Euzamar de Araujo Silva Santana (628.881.023-15); Newton Tomaz de Aquino Filho (427.606.663-87); Município de Urbano Santos - MA (05.505.839/0001-03).

Interessados: Defensoria Pública da União (00.375.114/0001-16); Serviço de Auditoria do Ministério da Saúde no Maranhão.

Representação legal: Jimmy Deyglisson Silva de Sousa (11.426/OAB-MA).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APLICAÇÃO INDEVIDA DOS RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS), NO EXERCÍCIO DE 2010. CONTAS IRREGULARES. MULTAS AOS GESTORES. CONCESSÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O MUNICÍPIO RECOLHER O DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), peça 84, cujas análises e proposta de encaminhamento contatam com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 85 e 86).

Transcrevo a peça a seguir, *in verbis*:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por conversão do processo de representação TC 030.303/2016-8, em atendimento à determinação expressa no Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara, a respeito de irregularidades ocorridas no Fundo Municipal de Saúde (FMS) do município de Urbano Santos/MA, relacionadas à aplicação indevida dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2010, tendo como responsáveis o próprio município e os Srs. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde municipais de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011, respectivamente.

HISTÓRICO

2. *O processo TC 030.303/2016-8 (Representação) originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria nº 10965 (peça 1, p. 4-31) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Urbano Santos/MA, com o objetivo de verificar o cumprimento de recomendações decorrentes de fiscalização anterior (Auditoria nº 6271), também realizada na municipalidade (peça 1, p. 7).*

3. A Auditoria nº 10965, executada entre 13 a 19/2/2011 e concluída com a homologação do relatório em 16/5/2011 (peça 1, pp. 6 e 31), abrangeu o exercício de 2010, recomendando à restituição de R\$ 424.726,65 ao Fundo Nacional de Saúde (peça 1, p. 30), devido às irregularidades descritas resumidamente a seguir:

a) as quantidades de Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal do município não correspondiam ao incentivo financeiro recebido do Fundo Nacional de Saúde (FNS) no período de janeiro a dezembro de 2010, pois verificou-se a insuficiência da estrutura física exigida para o funcionamento das equipes informadas, gerando proposição de ressarcimento no valor total de R\$ 187.200,00 (Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, pp. 8-9 e 40-41);

b) verificou-se a utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica para a aquisição de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio bloco de financiamento, gerando proposição de ressarcimento de R\$ 237.087,65 (Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, p. 14-15); e

c) verificou-se a utilização de recursos financeiros do Piso de Atenção Básica, sem a devida provisão de fundos, para pagamentos de tarifas de emissão de TED/DOC e extratos, gerando proposição de ressarcimento de R\$ 439,00 (Constatação nº 137905 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, pp. 15-16, 38-39 e 45).

4. O detalhamento do débito realizado pela equipe de auditores consta da peça 1, p. 17-30, recomendando a restituição de todo o valor identificado ao FNS.

5. Posteriormente, em julho de 2014 emitiu-se o Relatório Complementar de Auditoria nº 10965 (peça 1, p. 52-63, e peça 2, p. 1-14) pelo qual efetuou-se a renumeração das constatações mencionadas anteriormente (respectivamente para as Constatações nºs 327457, 327455 e 327453; peça 1, pp. 55-57, 61-62 e 62-63, e peça 2, p. 1) e a análise das justificativas apresentadas pelos ex-gestores. Contudo, manteve-se a proposição de restituição de R\$ 424.726,65 (peça 2, p. 1-12).

6. Em 21 de outubro de 2016 (peça 1, p. 1-3), a chefe do Serviço de Auditoria no Maranhão do Denasus (SEAUD/MA) deu conhecimento à então Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA) das irregularidades identificadas, caracterizando grande parte débito como gasto impróprio e não como prejuízo ao erário.

7. A referida comunicação foi autuada como representação pela Secex/MA, dando origem ao TC 030.303/2016-8 no âmbito do TCU (apenso).

8. Acolhendo instrução à peça 3, a Secex/MA ratificou (peça 4) as irregularidades identificadas nos relatórios de auditoria do Denasus, divergindo da responsabilização efetuada pelo Denasus, vez que entendeu ser o município de Urbano Santos/MA responsável pelo ressarcimento da totalidade dos débitos apurados aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, por ter se beneficiado dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, utilizando-os em desvio de finalidade (peça 3, p. 3-8).

9. Quanto aos gestores mencionados no relatório do Denasus, a Secex/MA entendeu ser incabível a imputação de débito ante a inexistência de indícios de locupletamento, mas defendeu que fossem chamados em audiência quanto às irregularidades praticadas na aplicação dos recursos federais recebidos, incluindo-se nesse rol o então prefeito, Sr. Abnadab Silveira Leda (peça 3, p. 3-8).

10. Por fim, a Secex/MA propôs a realização de diligência ao Banco do Brasil para que encaminhasse cópia do extrato bancário da conta corrente 58.062-7, agência 0020-5

(São Luís), na qual os recursos do PAB/MS foram movimentados pelo município de Urbano Santos/MA, a fim de carrear evidências ao processo (peça 3, p. 8).

11. O TCU acolheu essas propostas, proferindo o Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), por meio do qual conheceu da representação para, no mérito, considerá-la procedente, converteu os autos em tomada de contas especial e determinou à Secex/MA que promovesse a citação, as audiências e a diligência sugeridas (peça 5).

12. Destaque-se que o ministro-relator Walton Alencar Rodrigues e o colegiado do TCU, ao acompanharem o posicionamento da unidade técnica, anuíram ao entendimento de que a municipalidade responderia pela integralidade dos débitos caracterizados, conforme extrai-se do decisum:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente, e, com base no art. 47, caput, da Lei 8.443/92, converter os autos em Tomada de Contas Especial, encaminhando-os à Secex/MA para a realização da citação, audiência e diligência propostas pela unidade técnica (...) (Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara; rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues)

13. A presente tomada de contas especial foi autuada por conversão do TC 030.303/2016-8 (apenso) em 17/2/2017.

Após a Instauração da TCE

14. Antes da expedição das citações e audiências determinadas, a Secex/MA efetuou em dezembro de 2017 diligência ao Banco do Brasil no âmbito da TCE instaurada (peças 6-8) para que “no prazo de quinze dias, encaminhe cópia do extrato bancário da conta corrente 58.062-7, agência 0020-5 (São Luís), Banco do Brasil, de titularidade da prefeitura de Urbano Santos (MA), movimentadora dos recursos do Piso de Atenção Básica do SUS (PAB/MS) no exercício de 2010, como também cópia dos Cheques 850734, 850765 e 850772, respectivamente de 10/2/2010, 5/11/2010 e 30/12/2010, nos valores de R\$ 76.488,72, R\$ 60.000,00 e R\$ 100.598,93”.

15. Essa diligência foi reiterada em janeiro de 2018 (peça 12), visto que o banco encaminhou cópia dos cheques 850734 e 850765, informou não ter sido possível recuperar imagens do cheque 850772, mas não forneceu o extrato bancário solicitado, mesmo após a reiteração da diligência (peça 11).

16. Em resposta, o banco apenas reencaminhou as informações anteriormente disponibilizadas (peça 14), deixando novamente de apresentar os extratos solicitados.

17. Em novo exame dos autos, dessa vez no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomadas de Contas Especial (SecexTCE), verificou-se que não houve cumprimento integral da diligência endereçada ao Centro de Serviços de Suporte Operacional do Banco do Brasil (peça 16), pois esse não encaminhou o documento requisitado no item “a” do ofício 3616/2017-TCU/SECEX-MA (peça 8).

18. Assim, efetuou-se uma terceira diligência ao banco (peças 16-19), haja vista que ainda se encontravam ausentes os extratos bancários comprovando as movimentações financeiras descritas em auditoria, de modo a confirmar datas e valores dos desembolsos ora impugnados.

19. Em resposta, o Banco do Brasil encaminhou em julho de 2019 os extratos da conta corrente e dos fundos de investimentos referentes à conta nº 58.062-7, agência 0020-5, os quais compõem os “Itens não digitalizáveis” destes autos, referentes à peça 21.

20. Após análise desses extratos, pôde-se consolidar e confirmar os débitos imputáveis ao município, conforme registrado à peça 23, p. 7-9, §§ 29-30, totalizando o valor histórico de R\$ 424.726,65.

21. Cumpre rememorar que a instrução da SecexTCE (peça 23), que originou os ofícios de citação e audiência dos responsáveis, ainda consolidou os seguintes entendimentos:

Caracterização das irregularidades geradoras de débito

19. Extraí-se da situação sintetizada na seção “histórico” desta instrução que a então Secex/MA identificou como ilícito passível de ressarcimento (peça 3, p. 9-12) as seguintes irregularidades:

Ocorrência 1: quantidade de equipes cadastradas da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) no exercício de 2010 em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA, existindo unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes e sem equipo odontológico, conforme Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus e Constatação nº 327457 do relatório complementar: a) no Posto de Saúde de Cajazeiras estavam cadastradas duas Equipes de Saúde da Família/Saúde Bucal (equipes 02 e 03), entretanto esta Unidade de Saúde não possui estrutura e planta física exigida para funcionamento de duas Equipes de Saúde da Família/Saúde Bucal, o que gerou proposição de ressarcimento no valor de R\$ 151.200,00; b) no Posto de Saúde de Cajueiro, situado na área rural, estava cadastrada uma Equipe do Saúde Bucal, entretanto não há estrutura e planta física necessária para funcionamento da equipe e inexistente gabinete odontológico na unidade de saúde, o que gerou proposição de ressarcimento no valor de R\$ 36.000,00; e c) dos profissionais componentes das Equipes de Saúde da Família cadastradas nos Postos de Saúde de Cajazeiras e Cajueiro, só estavam presentes no município os enfermeiros e um cirurgião dentista da equipe de Cajazeira (equipe 02), sendo que este profissional presta atendimento no único gabinete odontológico instalado, que se encontra na Unidade Mista Valdir Melo, situada na zona urbana, totalmente fora da área de abrangência (Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, peça 1, pp. 8-9 e 40-41, renumerada para Constatações nº 327457 em relatório complementar, peça 1, pp. 55-57);

Valor histórico: R\$ 187.200,00;

Dispositivos violados: Capítulo III, item 5.1, subitem I e III, e Capítulo II, inciso IV, subitem 2.1, item 2, da Portaria GM 648, de 28/3/2006, art. 1º, item III, da Portaria GM 2.167, de 21/11/2001.

Responsáveis/Conduta:

- Município de Urbano Santos/MA: O ente federado se beneficiou pelo recebimento indevido de recursos federais do SUS relativos a incentivos financeiros a que não fazia jus, mas que lhe foram transferidos em razão de incorreções nas informações prestadas como ente beneficiário, incluindo aquelas cadastradas no CNES;

- Srs. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde municipais de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011: terem permitido o cadastro de

equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA no ano de 2010, tendo ciência da existência de unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes, o que deu causa a repasses indevidos de recursos ao ente federado;

Evidência: consulta no CNES, verificações in-loco e demais documentos mencionados na Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatações nº 327457 em relatório complementar.

Ocorrência 2: utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, para pagamento de despesas com aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados ao próprio Bloco de Financiamento, junto à Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., mediante Cheques 850734, 850765 e 850772, respectivamente de 10/2/2010, 5/11/2010 e 30/12/2010, nos valores de R\$ 76.488,72, R\$ 60.000,00 e R\$ 100.598,93 (Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, peça 1, p. 14-15, renumerada para Constatação nº 327455 em relatório complementar, peça 1, pp. 61-62);

Valor histórico: R\$ 237.087,65;

Dispositivos violados: Art. 6º da Portaria/GM/MS nº 204/2007; Art. 42 da Portaria GM/MS nº 3.252/2009; item 8.3 da Decisão TCU nº 600/2000;

Responsáveis/Conduta:

- Município de Urbano Santos/MA: O ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos que foram utilizados para pagamentos de despesas e obrigações de sua responsabilidade e que não detinham correlação com serviços de saúde previstos que deveriam de ser prestados no âmbito dos recursos disponibilizados para o Bloco da Atenção Básica, caracterizando desvio de objeto/finalidade;

- Srs. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde municipais de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011: autorizaram/permitiram a utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, dando causa à ocorrência de desvio de objeto/finalidade no uso dos referidos recursos;

Evidência: processos de pagamento, extratos bancários e demais documentos mencionados na Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327455 em relatório complementar.

Ocorrência 3: utilização de recursos da conta corrente 58.062-7, agência 0020-5 (PAB/MS/Urbano Santos), do Piso de Atenção Básica sem a devida provisão de fundos, para pagamento de despesas com tarifa bancária referente a emissão de DOC/TED, debitados indevidamente dos recursos da Atenção Básica (Constatação nº 137905 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, peça 1, pp. 15-16, 38-39 e 45, renumerada para Constatação nº 327453 em relatório complementar, peça 1, p. 62-63, e peça 2, p. 1);

Valor histórico: R\$ 439,00;

Dispositivos violados: art. 73 do Decreto-lei 200/1967;

Responsáveis/Conduta:

- Município de Urbano Santos/MA: O ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos que foram utilizados para pagamentos de despesas e obrigações

de sua responsabilidade e que não detinham correlação com serviços de saúde previstos que deveriam de ser prestados no âmbito dos recursos disponibilizados para o Piso da Atenção Básica, caracterizando desvio de objeto/finalidade;

- Srs. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde municipais de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011; autorizaram/permitiram a utilização de recursos financeiros do Piso de Atenção Básica em despesas não relacionadas exclusivamente ao próprio piso, dando causa à ocorrência de desvio de objeto/finalidade no uso dos referidos recursos;

Evidência: extratos bancários e demais documentos mencionados na Constatação nº 137905 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327453 em relatório complementar.

20. Ressalte-se que parte dessas ocorrências remete ao fato de o ente municipal ter recebido recursos federais para manutenção de Equipes de Saúde da Família (ESF) e Equipes de Saúde Bucal (ESB), em que pese essas equipes não atenderem os moldes preconizados pelos normativos do Ministério da Saúde (ocasionando mácula ao fator gerador desses repasses), além da constatação de que recursos da saúde foram aplicados em destinação distinta da prevista legalmente (ocorrendo desvio de objeto/finalidade).

21. Quanto à Ocorrência 1 (mácula ao fator gerador de repasses), essa decorre do fato de o município ter recebido recursos federais irregularmente, o que imporia a obrigação de o ente receptor restituir o FNS em razão de incorreções nas informações prestadas.

22. Ou seja, entende-se que a proposição efetuada pela Secex/MA de restituição de R\$ 187.200,00 pelo município ao seu próprio FMS foi equivocada (peça 3, p. 9, item “c”), devendo, em verdade, o referido valor ser restituído de forma atualizada ao FNS.

23. Esse entendimento é compatível com o item 9.3.4 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 pelo ente receptor, que não fazia jus ao repasse:

9.3.4. nos casos de débito decorrente do recebimento irregular de recursos federais pelos estados, municípios ou Distrito Federal, em razão de eventuais incorreções nas informações prestadas pelo beneficiário, independentemente do destino final dado aos recursos repassados, cabe ao ente receptor restituir o Fundo Nacional de Saúde, uma vez que não fazia jus ao repasse, podendo, ainda, haver aplicação de multa ao agente público causador da irregularidade;

24. Ressalte-se que o caso concreto desta TCE se amolda ao conteúdo do Voto que integra o Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, cujo excerto aqui se reproduz:

26. Os casos de recebimento irregular de recursos federais pelo ente – não abrangidos pela Lei Complementar 141/2012 – dizem respeito ao não cumprimento de requisitos estabelecidos pelo Ministério da Saúde para a concessão de incentivos financeiros. Em geral, esses requisitos dizem respeito à adesão a estratégias do Ministério e ao atendimento de exigências definidas em seus regramentos.

27. Para exemplificar esse tipo de irregularidade, menciono a Estratégia Saúde da Família. Essa política estabelece que a concessão do incentivo financeiro deve ser realizada com base em informações fornecidas pelo ente receptor acerca do número de equipes de saúde da família de que dispõe. Assim, eventuais falhas nas informações prestadas pelo ente receptor poderiam acarretar no recebimento irregular de recursos transferidos “fundo a fundo”.

28. *Nesses casos, o não atendimento às condicionantes estabelecidas para a realização dessas transferências maculam o fato gerador do repasse, tornando-o nulo e ensejando a restituição do Fundo Nacional de Saúde, independentemente da destinação final dos recursos.*
29. *Importante esclarecer que, ainda que sejam identificados indícios de malversação na aplicação de recursos recebidos irregularmente, o Fundo Nacional de Saúde deve ser recomposto pelo ente beneficiário, restando aos órgãos de controle locais a competência para adoção de providências com vistas à responsabilização e ao ressarcimento do erário municipal ou estadual.*
25. *Quanto às Ocorrências 2 e 3 (desvio de objeto/finalidade), verifica-se que a responsabilização do município também é compatível com o entendimento firmado pelo TCU por meio do item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo o qual os valores arguidos devem ser recompostos pelo município ao seu próprio fundo de saúde:*
- 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;*
26. *Esse mesmo acórdão registra que, apesar de não se poder falar propriamente em dano ao erário nos casos em que reste demonstrado ocorrência de desvio de objeto/finalidade com recursos dos fundos municipais, “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” (item 9.3.2.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas).*
27. *Ressalte-se que a responsabilização do município de Urbano Santos/MA nestes autos foi corroborada a partir da expedição do Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; peça 5), por meio do qual, acolhendo proposição da então Secex/MA (peças 3 e 4), determinou-se a citação do ente federativo, além das audiências dos Srs. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde municipais de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011.*
28. *Cumpra registrar que os mencionados ex-prefeito e ex-secretários eram os gestores do Fundo Municipal de Saúde de Urbano Santos/MA à época dos fatos, conforme informação constante do Projeto de Lei nº 272, 1/12/2009, e análise dos processos de pagamento efetuados (Constatação nº 135092 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, p. 10). Por isso, considera-se que esses ex-gestores participaram e/ou tinham ciência das irregularidades perpetradas com recursos do SUS. (peça 23, grifos e negritos no documento original)*
22. *Dessa forma, foram propostos os termos de citação e audiência dos responsáveis (peça 23, p. 10-15), sendo essa redação acolhida pelo corpo dirigente da SecexTCE em 10/12/2019 (peças 24-25).*

23. **Contudo, cumpre rememorar que, para fins de controle de prazo de prescrição da pretensão punitiva, o TCU já havia se manifestado pela responsabilização dos arrolados desde a expedição do Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara, em 7/2/2017 (peça 5).**

24. *Ato contínuo, o quadro apresentado a seguir registra as comunicações expedidas aos responsáveis:*

Quadro 1 – *Comunicações expedidas a partir do pronunciamento da SecexTCE em 10/12/2019 (peças 23-25)*

Responsável	Ofício de citação/audiência	Comunicação e Aviso de Recebimento (AR)	Respostas
Município de Urbano Santos/MA, representado pela prefeita Iracema Cristina Lima Vale.	<u>Citação:</u> Ofício 14808/2019-TCU/Seproc, de 11/12/2019 (peça 31). Pesquisa de endereço à peça 26.	Recebido em 17/1/2020 (peças 45 e 74).	N/A
Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012.	<u>Audiência:</u> Ofício 14810/2019-TCU/Seproc, de 11/12/2019 (peça 32). Pesquisa de endereço à peça 27.	Recebido em 14/1/2020 (peça 36).	<u>Razões de justificativa:</u> apresentadas em 11/2/2020 à peça 40.
Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010.	<u>Audiência:</u> Ofício 14817/2019-TCU/Seproc, de 11/12/2019 (peça 33). Pesquisa de endereço à peça 28.	Recebido em 17/1/2020 (peças 44 e 77).	<u>Requerimento de ingresso dos autos de Defensor Público Federal:</u> informou em 6/2/2020 que atuaria na defesa do responsável, o qual outorgou à Defensoria Pública da União poderes para atuar junto ao processo (peça 39). <u>Contudo não foram apresentadas razões de justificativa pelo responsável nem pelo defensor público.</u>
Sra. Euzamar de Araújo	<u>Audiência:</u>	Devolvido em 28/1/2020 por	N/A

Responsável	Ofício de citação/audiência	Comunicação e Aviso de Recebimento (AR)	Respostas
<i>Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010.</i>	<i>Ofício 14818/2019-TCU/Seproc, de 11/12/2019 (peça 34). Pesquisa de endereço à peça 29.</i>	<i>motivo: “Endereço Insuficiente” (peça 38).</i>	
	<u>Audiência:</u> <i>Ofício 8856/2020-TCU/Seproc, de 11/3/2020 (peça 43). Pesquisa de endereço à peça 42.</i>	<i>Recebido em 12/6/2020 (peça 46).</i>	<u>Nota:</u> <i>em um primeiro momento a responsável teria quedado silente, considerando-se o encerramento dos prazos regimentais. Contudo, em 7/8/2020, ela apresentou suas razões de justificativa (peças 54-71 e 83).</i>
<i>Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011.</i>	<u>Audiência:</u> <i>Ofício 14820/2019-TCU/Seproc, de 11/12/2019 (peça 35). Pesquisa de endereço à peça 30.</i>	<i>Recebido em 15/1/2020 (peça 37).</i>	<u>Razões de justificativa:</u> <i>apresentadas em 11/2/2020 à peça 41.</i>

25. *Em novo exame do feito em 29/6/2020, após a conclusão dessas comunicações, verificou-se que houve pedido do Sr. Adriano Cristian Souza Carneiro, Defensor Público Federal, de ingresso nos autos com vistas a atuar em defesa do Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho (peça 39).*

26. *Contudo, inexistiam evidências de que esse pedido tenha sido analisado no âmbito deste processo. Também se verificou, em consultas ao sistema E-TCU, inexistir qualquer cadastro de representante legal do Sr. Newton vinculado a esta TCE nem registro da Defensoria Pública da União como parte interessada na mesma. Ademais, em que pese o Ofício 14817/2019-TCU/Seproc, de 11/12/2019 (peça 33), dirigido ao Sr. Newton, tenha especificado os procedimentos a serem seguidos para que ele e seus representantes fossem credenciados e habilitados a ingressar neste processo, não existia acesso ou vista eletrônica aos autos por parte desses (peça 50, p. 8, §§ 25-27).*

27. *Dessa forma, com o objetivo de garantir a observância dos princípios do contraditório e ampla defesa e evitar que futura decisão do Tribunal possa vir a ser declarada nula, propôs-se a renovação da audiência ao Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, endereçando essa notificação ao Sr. Adriano Cristian Souza Carneiro, Defensor Público Federal, além de conceder extensão em dobro do prazo para apresentação de razões de justificativa (30 dias), observando-se a prerrogativa estipulada pela Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 (peça 50, p. 8-11, §§ 30-33).*

28. *Essas propostas foram acolhidas pelo corpo dirigente da SecexTCE em 29/6/2020 (peças 51-52), sendo submetidas à consideração do relator do feito, Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

29. *Nesse interstício, em 7/8/2020, a Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana nomeou seu representante legal no âmbito deste processo (peça 53), apresentando suas razões de justificativa às peças 54-71.*

30. *Em 22/11/2020 (peça 75), o relator do processo emitiu despacho com os seguintes posicionamentos:*

Defiro a habilitação da DPU na condição de defensora de Newton Tomaz de Aquino Filho, bem como a contagem de prazo em dobro (CPC, 186).

Indefiro o pedido de intimação pessoal, porque a prerrogativa não é compatível com o processo eletrônico (art. 5º, § 3º, da Lei 11.409/2006).

Defiro a prorrogação de prazo requerida por Euzamar de Araújo Silva Santana e ordeno a análise das suas razões de justificativa (peça 54).

31. *Ato contínuo, o quadro apresentado a seguir registra as comunicações expedidas em decorrência do despacho do relator:*

Quadro 2 – Novas comunicações expedidas após o despacho do relator do processo em 22/11/2020 (peça 75)

<i>Responsável</i>	<i>Ofício</i>	<i>Comunicação e Aviso de Recebimento (AR)</i>	<i>Respostas</i>
<i>Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, <u>comunicado por meio do Defensor Público Federal, Sr. Adriano Cristian Souza Carneiro.</u></i>	<u>Comunicando o despacho do Relator:</u> <i>OFÍCIO 64359/2020-TCU/Seproc, de 22/11/2020 (peça 77). Pesquisa de endereço à peça 76.</i>	<i>Recebido em 15/12/2020 (peça 78).</i>	<i>N/A</i>
<i>Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010, <u>comunicado por meio de seu representante legal.</u></i>	<u>Comunicando o despacho do Relator:</u> <i>OFÍCIO 64360/2020-TCU/Seproc, de 22/11/2020 (peça 79). Pesquisa de endereço à peça 76.</i>	<i>Recebido em 7/1/2021 (peça 81).</i>	<u>Razões de justificativa:</u> <i>reapresentadas em 2/2/2021 à peça 83.</i>

32. *Encerrados os prazos regimentais, verifica-se que o Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, a Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010, e o Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011, apresentaram suas razões de justificativa (ver Quadro 1).*

33. *Por outro lado, o Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e o Município de Urbano Santos/MA quedaram silentes (ver Quadros 1 e 2).*

EXAME TÉCNICO

34. Os responsáveis respondem a citações e audiências decorrentes das seguintes irregularidades (peça 23, p. 10-18):

Referente às Citações (todas direcionadas ao Município de Urbano Santos/MA):

Irregularidade: quantidade de equipes cadastradas da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) no exercício de 2010 em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA, existindo unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes e sem equipe odontológico, conforme Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus e Constatação nº 327457 do relatório complementar: a) no Posto de Saúde de Cajazeiras estavam cadastradas duas Equipes de Saúde da Família/Saúde Bucal (equipes 02 e 03), entretanto esta Unidade de Saúde não possui estrutura e planta física exigida para funcionamento de duas Equipes de Saúde da Família/Saúde Bucal, o que gerou proposição de ressarcimento no valor de R\$ 151.200,00; b) no Posto de Saúde de Cajueiro, situado na área rural, estava cadastrada uma Equipe do Saúde Bucal, entretanto não há estrutura e planta física necessária para funcionamento da equipe e inexistente gabinete odontológico na unidade de saúde, o que gerou proposição de ressarcimento no valor de R\$ 36.000,00; e c) dos profissionais componentes das Equipes de Saúde da Família cadastradas nos Postos de Saúde de Cajazeiras e Cajueiro, só estavam presentes no município os enfermeiros e um cirurgião dentista da equipe de Cajazeira (equipe 02), sendo que este profissional presta atendimento no único gabinete odontológico instalado, que se encontra na Unidade Mista Valdir Melo, situada na zona urbana, totalmente fora da área de abrangência;

Valor Histórico: R\$ 187.200,00 (período de 22/1/2010 a 17/12/2010);

Conduta: o Município de Urbano Santos/MA se beneficiou pelo recebimento indevido de recursos federais do SUS relativos a incentivos financeiros a que não fazia jus, mas que lhe foram transferidos em razão de incorreções nas informações prestadas como ente beneficiário, incluindo aquelas cadastradas no CNES;

Nexo de Causalidade: a conduta descrita caracterizou burla ao sistema de saúde, fazendo com que o ente federado fosse beneficiado indevidamente com os recursos aos quais não fazia jus, o que causou prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, devendo ser responsabilizado e chamado a ressarcir o dano;

Dispositivos violados: Capítulo III, item 5.1, subitens I e III, e Capítulo II, inciso IV, subitem 2.1, item 2, da Portaria GM 648, de 28/3/2006, art. 1º, item III, da Portaria GM 2.167, de 21/11/2001;

Evidências: consulta no CNES, verificações in-loco e demais documentos mencionados na Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatações nº 327457 em relatório complementar.

Irregularidade: utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, para pagamento de despesas junto à Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., mediante Cheques 850734, 850765 e 850772, respectivamente de 10/2/2010, 5/11/2010 e 30/12/2010, nos valores de R\$ 76.488,72, R\$ 60.000,00 e R\$ 100.598,93, conforme evidenciado por meio da Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327455 em relatório complementar;

Valor Histórico: R\$ 237.087,65 (período de 4/1/2010 a 30/12/2010);

Conduta: o Município de Urbano Santos/MA se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos que foram utilizados para pagamentos de despesas e obrigações de sua responsabilidade e que não detinham correlação com serviços de saúde previstos que deveriam de ser prestados no âmbito dos recursos disponibilizados para o Bloco da Atenção Básica, caracterizando desvio de objeto/finalidade;

Nexo de Causalidade: o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos que foram utilizados para pagamentos de despesas e obrigações de sua responsabilidade e que não detinham correlação com serviços de saúde previstos que deveriam de ser prestados no âmbito dos recursos disponibilizados para o Bloco da Atenção Básica, caracterizando desvio de objeto/finalidade, em descumprimento aos Art. 6º da Portaria/GM/MS nº 204/2007; Art. 42 da Portaria GM/MS nº 3.252/2009; item 8.3 da Decisão TCU nº 600/2000;

Dispositivos violados: Art. 6º da Portaria/GM/MS nº 204/2007; Art. 42 da Portaria GM/MS nº 3.252/2009; item 8.3 da Decisão TCU nº 600/2000;

Evidências: processos de pagamento, extratos bancários e demais documentos mencionados na Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327455 em relatório complementar.

Irregularidade: utilização de recursos da conta corrente 58.062-7, agência 0020-5 (PAB/MS/Urbano Santos), do Piso de Atenção Básica sem a devida provisão de fundos, para pagamento de despesas com tarifa bancária referente a emissão de DOC/TED, debitados indevidamente dos recursos da Atenção Básica;

Valor Histórico: R\$ 439,00 (período de 4/1/2010 a 30/12/2010);

Conduta: o Município de Urbano Santos/MA se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos que foram utilizados para pagamentos de despesas e obrigações de sua responsabilidade e que não detinham correlação com serviços de saúde previstos que deveriam de ser prestados no âmbito dos recursos disponibilizados para o Piso da Atenção Básica, caracterizando desvio de objeto/finalidade;

Nexo de Causalidade: a conduta descrita caracterizou burla às regras do SUS e o desvio de objeto/finalidade dos recursos auferidos, contudo considerando que as despesas irregulares foram realizadas em benefício da comunidade local, cabendo 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;

Dispositivos violados: *Art. 73 do Decreto-lei 200/1967; Art. 6º da Portaria/GM/MS nº 204/2007; Art. 42 da Portaria GM/MS nº 3.252/2009; item 8.3 da Decisão TCU nº 600/2000;*

Evidências: *extratos bancários e demais documentos mencionados na Constatação nº 137905 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327453 em relatório complementar.*

Referentes às Audiências (ex-prefeito e ex-secretários municipais de saúde):

Irregularidade: quantidade de equipes cadastradas da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) no exercício de 2010 em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA, existindo unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes e sem equipe odontológico, conforme Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus e Constatação nº 327457 do relatório complementar: a) no Posto de Saúde de Cajazeiras estavam cadastradas duas Equipes de Saúde da Família/Saúde Bucal (equipes 02 e 03), entretanto esta Unidade de Saúde não possui estrutura e planta física exigida para funcionamento de duas Equipes de Saúde da Família/Saúde Bucal, o que gerou proposição de ressarcimento no valor de R\$ 151.200,00; b) no Posto de Saúde de Cajueiro, situado na área rural, estava cadastrada uma Equipe do Saúde Bucal, entretanto não há estrutura e planta física necessária para funcionamento da equipe e inexistente gabinete odontológico na unidade de saúde, o que gerou proposição de ressarcimento no valor de R\$ 36.000,00; e c) dos profissionais componentes das Equipes de Saúde da Família cadastradas nos Postos de Saúde de Cajazeiras e Cajueiro, só estavam presentes no município os enfermeiros e um cirurgião dentista da equipe de Cajazeira (equipe 02), sendo que este profissional presta atendimento no único gabinete odontológico instalado, que se encontra na Unidade Mista Valdir Melo, situada na zona urbana, totalmente fora da área de abrangência;

Responsáveis:

- Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012;*
- Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010;*
- Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010;*
- Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011.*

Conduitas: *terem permitido o cadastro de equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA no ano de 2010, tendo ciência da existência de unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes, o que deu causa a repasses indevidos de recursos ao ente federado;*

Nexo de Causalidade: a conduta descrita fez com que o Fundo Nacional de Saúde repassasse indevidamente ao município recursos a título de incentivo financeiro do dos programas de Estratégia Saúde da Família (ESF) e Estratégia Saúde Bucal (ESB), irregularidade essa que causou prejuízo a ser restituído aos cofres do FNS pelo ente beneficiário (item 9.3.4 do Acórdão TCU 1072/2017-Plenário), devendo os responsáveis apresentarem razões de justificativa pela inserção/manutenção de dados indevidos no CNES;

Dispositivos violados: Capítulo III, item 5.1, subitens I e III, e Capítulo II, inciso IV, subitem 2.1, item 2, da Portaria GM 648, de 28/3/2006, art. 1º, item III, da Portaria GM 2.167, de 21/11/2001;

Evidências: consulta no CNES, verificações in-loco e demais documentos mencionados na Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatações nº 327457 em relatório complementar.

Irregularidade: utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, para pagamento de despesas junto à Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., mediante Cheques 850734, 850765 e 850772, respectivamente de 10/2/2010, 5/11/2010 e 30/12/2010, nos valores de R\$ 76.488,72, R\$ 60.000,00 e R\$ 100.598,93, conforme evidenciado por meio da Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327455 em relatório complementar;

Responsáveis:

- Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012;
- Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010;
- Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010;
- Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011.

Condutas: autorizaram/permitiram a utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, dando causa à ocorrência de desvio de objeto/finalidade no uso dos referidos recursos;

Nexo de Causalidade: a conduta descrita caracterizou burla às regras do SUS e o desvio de objeto/finalidade dos recursos auferidos, contudo considerando que as despesas irregulares foram realizadas em benefício da comunidade local, cabendo 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;

Dispositivos violados: Art. 6º da Portaria/GM/MS nº 204/2007; Art. 42 da Portaria GM/MS nº 3.252/2009; item 8.3 da Decisão TCU nº 600/2000;

Evidências: processos de pagamento, extratos bancários e demais documentos mencionados na Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327455 em relatório complementar.

Irregularidade: utilização de recursos da conta corrente 58.062-7, agência 0020-5 (PAB/MS/Urbano Santos), do Piso de Atenção Básica sem a devida provisão de fundos, para pagamento de despesas com tarifa bancária referente a emissão de DOC/TED, debitados indevidamente dos recursos da Atenção Básica;

Responsáveis:

- Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012;
- Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010;
- Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010;
- Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011.

Condutas: autorizaram/permitiram a utilização de recursos financeiros do Piso de Atenção Básica em despesas não relacionadas exclusivamente ao próprio piso, dando causa à ocorrência de desvio de objeto/finalidade no uso dos referidos recursos;

Nexo de Causalidade: A conduta descrita caracterizou burla às regras do SUS e o desvio de objeto/finalidade dos recursos auferidos, contudo considerando que as despesas irregulares foram realizadas em benefício da comunidade local, cabendo 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;

Dispositivos violados: Art. 73 do Decreto-lei 200/1967; Art. 6º da Portaria/GM/MS nº 204/2007; Art. 42 da Portaria GM/MS nº 3.252/2009; item 8.3 da Decisão TCU nº 600/2000;

Evidências: extratos bancários e demais documentos mencionados na Constatação nº 137905 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus, renumerada para Constatação nº 327453 em relatório complementar.

35. Encerrados os prazos regimentais, verifica-se que o Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, a Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010, e o Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011, apresentaram suas razões de justificativa (ver Quadro 1).

36. Por outro lado, o Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e o Município de Urbano Santos/MA quedaram silentes (ver Quadros 1 e 2) e devem ser considerados revéis nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

37. *De toda forma, cabe lembrar que as defesas apresentadas se aproveitam a todos os arrolados no que concerne às circunstâncias objetivas, conforme estabelece o art. 161 do RI/TCU.*

38. *Em relação ao Município de Urbano Santos/MA, faz-se necessário abrir um breve parêntese para destacar que o aviso de recebimento constante dos autos foi assinado pela Sra. Maria dos Milagres de Sousa Santos em 17/1/2020 (peças 45 e 74). Por meio de consultas a bases de dados custodiadas pelo TCU, foi possível identificar a existência de uma moradora naquele município com esse mesmo nome (CPF 263.278.213-91) e que essa também constava da folha de pagamento da prefeitura de Urbano Santos/MA (consulta efetuada à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ano base 2019). Ou seja, tais evidências reforçam que a municipalidade foi devidamente citada por meio da entrega de ofício à servidora/funcionária que se encontrava no endereço da prefeitura.*

39. *A seguir efetua-se a análise das repostas apresentadas.*

I – Razões de justificativa do Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, constantes à peça 40.

i) Quanto ao cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes/incompatíveis com as exigências do MS, o que proporcionou o recebimento irregular de recursos pelo município, contextualiza a situação das equipes de saúde da família à época, registrando a forma de contratações de profissionais e carga horária desses, inclusive com flexibilizações de horários de funcionamento dessas equipes (peça 40, p. 1-20). Registra que equipamentos odontológicos se encontravam abandonados/inoperantes, por isso efetuou-se o revezamento das equipes (peça 40, p. 20-21).

40. *Posiciona-se pela rejeição dessas razões de justificativa.*

41. *Observa-se que o ex-prefeito confirma a ocorrência das impropriedades que caracterizaram o cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes e/ou incompatíveis com as exigências do MS, dando causa à mácula no fator originário dos repasses destinados à municipalidade.*

42. *Em seu relato, ele demonstra que, à época, tinha consciência do cadastro de equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA no ano de 2010, tendo ciência da existência de unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes, o que deu causa a repasses indevidos de recursos ao ente federado.*

43. *Ademais, cumpre rememorar que o ex-prefeito, e demais arrolados, atuavam como gestores do Fundo Municipal de Saúde de Urbano Santos/MA à época dos fatos, conforme informação constante do Projeto de Lei nº 272, 1/12/2009, e análise dos processos de pagamento efetuados (Constatação nº 135092 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, p. 10).*

44. *Dessa forma, mantem-se a opinião de que o ex-prefeito deve ser apenado com sanção punitiva pelo TCU.*

45. *Especificamente quanto à irregularidade das equipes odontológicas, é importante esclarecer que a causa primária dessa impropriedade decorreu do fato de o próprio município não fornecer equipes odontológicas que permitissem às equipes*

prestarem serviços por 40 horas semanais, conforme estipulado pelas regras vigentes à época.

46. Ressalte-se que as Equipes de Saúde da Família e as Equipes de Saúde Bucal informadas pela prefeitura se sujeitavam aos normativos constantes da Portaria MS/GM nº 648, de 28 de março de 2006, que pregava a responsabilidade de o município garantir o fornecimento de equipamentos aos profissionais e o cumprimento da carga horária semanal mínima por esses:

Portaria MS/GM nº 648, de 28 de março de 2006

Capítulo I – DA ATENÇÃO BÁSICA

(...)

3 - DA INFRA-ESTRUTURA E DOS RECURSOS NECESSÁRIOS

São itens necessários à realização das ações de Atenção Básica nos municípios e no Distrito Federal:

(...)

IV - consultório médico, consultório odontológico e consultório de enfermagem para os profissionais da Atenção Básica;

(...)

Capítulo II – DAS ESPECIDADES DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA

(...)

2 - DAS RESPONSABILIDADES DE CADA NÍVEL DE GOVERNO

Além das responsabilidades propostas para a Atenção Básica, em relação à estratégia Saúde da Família, os diversos entes federados têm as seguintes responsabilidades:

2.1 Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:

(...)

III - garantir infra-estrutura necessária ao funcionamento das equipes de Saúde da Família, de Saúde Bucal e das unidades básicas de referência dos Agentes Comunitários de Saúde, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas;

IV - assegurar o cumprimento de horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família, de saúde bucal e de agentes comunitários de saúde, com exceção daqueles que devem dedicar ao menos 32 horas de sua carga horária para atividades na equipe de SF e até 8 horas do total de sua carga horária para atividades de residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, ou trabalho em hospitais de pequeno porte, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte;

(...)

3 - DA INFRA-ESTRUTURA E DOS RECURSOS NECESSÁRIOS

São itens necessários à implantação das Equipes de Saúde da Família:

I - existência de equipe multiprofissional responsável por, no máximo, 4.000 habitantes, sendo a média recomendada de 3.000 habitantes, com jornada de trabalho de 40 horas semanais para todos os seus integrantes e composta por, no mínimo, médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem e Agentes Comunitários de Saúde;

(...)

São itens necessários à incorporação de profissionais de saúde bucal nas Equipes de Saúde da Família:

I - no caso das Equipes de Saúde Bucal (ESB), modalidade 1: existência de equipe multiprofissional, com composição básica de cirurgião dentista e auxiliar de consultório dentário, com trabalho integrado a uma ou duas ESF, com responsabilidade sanitária pela mesma população e território que as ESF às quais está vinculada, e com jornada de trabalho de 40 horas semanais para todos os seus componentes;

II - no caso das ESB, modalidade 2: existência de equipe multiprofissional, com composição básica de cirurgião dentista, auxiliar de consultório dentário e técnico de higiene dental, com trabalho integrado a uma ou duas ESFs, com responsabilidade sanitária pela mesma população e território que as ESFs, às quais está vinculada, e com jornada de trabalho de 40 horas semanais para todos os seus componentes;

III - existência de Unidade de Saúde inscrita no Cadastro Geral de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde, dentro da área para atendimento das equipes de Saúde Bucal, que possua minimamente:

- a) consultório odontológico para a Equipe de Saúde Bucal, de acordo com as necessidades de desenvolvimento do conjunto de ações de sua competência; e*
- b) equipamentos e materiais adequados ao elenco de ações programadas, de forma a garantir a resolutividade da Atenção Básica à saúde.*

(Portaria MS/GM nº 648, de 28 de março de 2006; destaques acrescidos)

47. *Isto é, o ente federativo recebeu recursos em 2010 para custeio e manutenção de equipes que não poderiam atender à população nos moldes preconizados pelo programa de saúde, demonstrando que o município descumpria condicionantes por ele assumidas, e que vinculavam sua adesão ao próprio programa, o que por óbvio caracterizou o recebimento indevido de recursos federais desde a origem do fato que impôs essas transferências.*

48. *Nessa seara, considera-se adequado o posicionamento de responsabilizar o município pelo débito, sendo esse entendimento compatível com o item 9.3.4 do paradigmático Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, pelo qual o Pleno do Tribunal de Contas da União firmou o entendimento segundo o qual o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelo ente recebedor quando este não fazia jus ao repasse.*

ii) Quanto à ocorrência de desvio de objeto/finalidade na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma, menciona o funcionamento dos blocos de financiamento da saúde e características das transferências fundo a fundo (peça 40, p. 21-23). Afirma que as despesas realizadas para o pagamento da empresa Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda, não foram aplicadas de forma irregular, como equivocadamente analisou a Auditoria, posto que, foram destinados rigorosamente, na aquisição de medicamentos, para serem utilizados em ações de saúde do município (peça 40, p. 23).

49. *Posiciona-se pelo acolhimento dessas razões de justificativa e pelo afastamento da aplicação de sanção punitiva ao responsável quanto a essa irregularidade.*

50. *De início, é importante lembrar que os auditores do Denasus caracterizaram a utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica para a aquisição de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio bloco de*

financiamento, gerando proposição de ressarcimento de R\$ 237.087,65 (Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, p. 14-15).

51. ***Ou seja, houve a caracterização de ocorrência de desvio de objeto na utilização dos referidos recursos, pois esses mantiveram-se aplicados na área da saúde. Ademais, essa impropriedade ocorreu em 2010, antes da promulgação da LC 141/2012.***

52. Ocorre que, até o advento do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário (rel. do Ministro Bruno Dantas) firmando o entendimento acerca da aplicação da LC 141/2012 (no sentido de que o município teria que devolver os recursos ao seu respectivo fundo municipal de saúde), o TCU abraçava a tese de que a caracterização do desvio de objeto não ensejava a devolução dos recursos assim aplicados, cabendo a restituição apenas na hipótese de desvio de finalidade. Mediante o referido decisum, em linha com o disposto na LC 141/2012, o TCU passou a entender que, nas hipóteses de desvios de objeto e de finalidade, o município precisa devolver os recursos ao fundo municipal, sem, contudo, fixar, expressamente, o marco temporal a partir do qual tal entendimento seria aplicável.

53. Com o Acórdão 1.391/2019-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), que cuidou da questão temporal de aplicabilidade do mencionado entendimento, o TCU acolheu a tese de que seria necessário a devolução dos recursos no caso de desvio de objeto, mesmo para as transferências fundo a fundo realizadas antes da LC 141/2012, pois caracterizaria afronta às disposições da lei orçamentária que fixava destinação específica para esses recursos, conforme trecho do seu voto:

9. Por seu turno, o MP/TCU, sustenta a inexistência de débitos referentes à desvio de objeto dos repasses fundo a fundo do SUS anteriores à Lei Complementar 141/2012, nos termos dos Acórdãos 3.582/2018 e 8.663/2017 da 1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

10. No caso em tela, ficou caracterizada a utilização de recursos da Atenção Básica no pagamento da remuneração de profissionais lotados no hospital mantido pelo Município, conforme apurado na ocorrência 86988 do Relatório de Auditoria Denasus 9783, infringindo o art. 6º da Portaria GM/MS 204/2007. Em momento posterior, foi descumprido o Termo de Ajuste Sanitário 242/2013, que visava a sanar o referido desvio de objeto, mediante previsão de devolução de valores ao Fundo Municipal de Saúde e implementação de metas específicas de serviços na área de atenção básica.

(...)

40. Assim situada à matéria, alinho-me à corrente dominante, representada pelos precedentes indicados nos itens 35 a 37. Assim o faço por entender que o desvio de objeto, nos repasses fundo a fundo efetuados pelo FNS, representa ofensa ao interesse jurídico material da União em ver implementada uma determinada estratégia de saúde. O débito é expressão financeira da lesão ao referido interesse da União, provocado por parte do ente encarregado de gerir ou executar diretamente os serviços de saúde.

(...)

53. Com efeito, a tese de inexistência de débito na hipótese de desvio de objeto poderia estimular os Municípios a gerir as parcelas oriundas do FNS como se fossem recursos próprios, desonerando seus próprios orçamentos, mantendo não realizadas as políticas de responsabilidade da União, em desconsideração a toda a arquitetura do Sistema SUS e do dever, imposto aos órgãos federais, de zelar pela aplicação dos recursos do FNS “de acordo com a programação autorizada”. (...).

54. Em outras palavras, o desvio de objeto, embora de menor reprovabilidade do que o desvio de finalidade e a supressão dos recursos públicos, também é pernicioso para a atuação estatal por desatender aos princípios de planejamento e orçamento, não

mitigando, por si só, a necessidade de recomposição do Fundo lesado. (trecho da proposta de deliberação que deu origem ao Acórdão 1.391/2019-TCU-Plenário)

54. Já pelo Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler), mesmo reconhecendo a necessidade de devolução dos recursos aplicados com desvio de objeto antes do advento da LC 141/2012, o TCU entendeu que, naquele caso concreto em especial, cuja transferência fundo a fundo ocorreu no ano de 2010, não faria sentido exigir a devolução dos recursos pelo município para o fundo municipal de saúde pois a política pública que vigia naquela época (dez anos atrás) poderia não ser a mais adequada na atualidade, o que iria gerar o comprometimento na alocação de recursos nos programas atuais de saúde a cargo do município, sendo aplicável o disposto no art. 20 da LINDB, segundo o qual o órgão deliberativo deve avaliar as consequências práticas de sua decisão, cabendo, eventualmente, a responsabilização do gestor:

37. Antes da vigência da Lei Complementar 141/2012, a jurisprudência amplamente majoritária desta Corte de Contas era no sentido da não devolução de recursos aplicados em desvio de objeto, seja nas transferências na área de saúde “fundo a fundo”, seja nas transferências via convênios e outros congêneres.

38. Entretanto, com o advento dessa norma, vem se formando uma corrente jurisprudencial no sentido de que, mesmo para recursos repassados antes de sua vigência, haveria a obrigação de ressarcimento do ente municipal ao respectivo fundo municipal de saúde (v.g. Acórdãos 1.037/2019 - Plenário e 3.536/2019 - 1ª Câmara).

39. Por certo, esse novo entendimento não advém da Lei Complementar 141/2012, que não retroage, mas sim de nova percepção deste Tribunal sobre a matéria. Isso porque, segundo essa linha de entendimento, seria mais consentâneo com o interesse público assegurar que a prestação dos serviços de saúde ocorra de acordo com a estratégia predefinida e, portanto, presumivelmente, contribuindo para uma alocação ótima dos escassos recursos disponíveis.

(...)

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).

(...)

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, quando 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."

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. (trecho do voto que delineou o Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário)

55. Dessa forma, o Plenário do TCU posicionou-se por acolher as alegações do município e afastar a obrigação de que o ente federativo efetuasse o ressarcimento de valores acometidos por desvio de objeto (há mais de dez anos) ao respectivo Fundo Municipal de Saúde.

*56. Retornando ao processo em tela, é forçoso reconhecer que **as considerações expostas no voto que deu origem ao Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário, quanto à ocorrência de desvio de objeto há mais de dez anos, assemelham-se às particularidades desta TCE.***

57. Portanto, a partir de todo o exposto, e principalmente de provável desfecho similar de manifestação do TCU pela ausência de interesse público em efetuar possível determinação para o ressarcimento de débito decorrente de desvio de objeto ocorridos há mais de dez anos, considera-se que caberia propor o afastamento da responsabilidade de o município restituir R\$ 237.087,65 aos cofres de seu fundo municipal de saúde.

58. *Nessa seara, em face do afastamento dessa obrigação, também se enfraqueceria qualquer possibilidade de o TCU aplicar sanções punitivas aos ex-gestores arrolados quanto à ocorrência de desvio de objeto na utilização desses mesmos recursos.*

59. *Por isso, especificamente quanto à essa irregularidade, posiciona-se pelo acolhimento das razões de justificativa do Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012.*

60. *Ressalte-se que esse posicionamento se aproveita ao Srs. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010, e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011.*

iii) Quanto à utilização de recursos da saúde para o pagamento de tarifas bancárias, o Sr. Abnadab Silveira Leda não apresentou justificativas (peça 40).

61. *Em que pese o Sr. Abnadab não tenha apresentado razões de justificativa quanto a esse item, posiciona-se, nesta etapa processual, pela descaracterização dessa impropriedade e pelo conseqüente afastamento de aplicação de sanção punitiva ao responsável.*

62. *Pois observa-se que a jurisprudência do TCU tem entendido que não se deve imputar débito em razão de despesas bancárias decorrentes da simples utilização de serviços bancários necessários para a manutenção da conta. Tal entendimento encontra-se chancelado nos Acórdãos 169/2019-TCU-1ª Câmara (relator ministro-substituto Marcos Bemquerer), 4661/2017-1ª Câmara (relator ministro Benjamin Zymler), 2508/2018-2ª Câmara (relator ministro Aroldo Cedraz) e 912/2014-Plenário (relator ministro Benjamin Zymler).*

63. *Assim, em face de possível posicionamento do TCU pelo afastamento dessa obrigação de ressarcimento no valor total de R\$ 439,00, também se tornaria insubsistente a possibilidade de o Tribunal aplicar sanções punitivas aos ex-gestores arrolados quanto ao pagamento indevido de tarifas bancárias.*

II – Razões de justificativa da Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010, constantes às peças 54-71 e 83.

Nota: as razões de justificativa da Sra. Euzamar encontram-se replicadas as peças 54, 55 e 71.

i) Preliminarmente, afirma que não tinha autonomia para praticar os atos próprios da gestão da pasta e que grande parte dos atos (e os mais importantes) ficou circunscrita ao gestor municipal, senhor ABNADAB SILVEIRA LEDA, e ao secretário adjunto da pasta, senhor ANDRÉ GUSTAVO MORAES DE OLIVEIRA, que já trabalhava no Município quando a petionante lá chegou (peça 54, p. 2). Não bastasse isso, em data da qual não se recorda, afirma que vários documentos da prefeitura foram extraviados na intenção de se esvair à aplicação da lei, fato este que é notório na cidade e de conhecimento público. Desta feita, restou prejudicada, mas não por completo, sua defesa (peça 54, p. 2). Solicita a produção de prova testemunhal para demonstrar a veracidade dos fatos narrados, inclusive o encaminhamento de comunicações relatando as irregularidades (peça 54, p. 3).

64. *Posiciona-se pelo não acolhimento dessas preliminares.*

65. *Cumpra rememorar que a ex-secretária e os demais arrolados eram gestores do Fundo Municipal de Saúde de Urbano Santos/MA à época dos fatos, conforme informação*

constante do Projeto de Lei nº 272, 1/12/2009, e análise dos processos de pagamento efetuados (Constatação nº 135092 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, p. 10).

66. *Por isso, considera-se que eles participaram e/ou tinham ciência das irregularidades perpetradas com recursos do SUS.*

67. *Dessa forma, não há como afastar a responsabilidade da ex-secretária quanto a ocorrência dessas impropriedades.*

68. *Quanto ao pedido de produção de prova testemunhal, cabe lembrar que o marco legal que baliza a atuação do Tribunal é a Lei nº 8.443/1992. Esta lei, juntamente com o rol de normativos internos que a complementam, dispõem sobre o conjunto de procedimentos a serem seguidos para a constituição e regular desenvolvimento dos processos no âmbito do TCU.*

69. *Tais normas não concedem à responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU ou o arrolamento de testemunhas. Sendo que 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 3535/2015-2º Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).*

ii) Quanto ao cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes/incompatíveis com as exigências do MS, informa que, relativamente ao Posto de Saúde de Cajazeiras, elaborou Relatório Situacional ao gestor municipal da época informando sobre as precariedades das estruturas físicas do referido local, porém, nada recebeu em resposta (peça 54, p. 2-3). Faz referências a essas comunicações, anexando aos autos cópias dessas sem estarem assinadas ou contendo evidências de que foram encaminhadas (peças 62-71). De igual modo ocorreu com relação ao Posto de Saúde de Cajueiro (peça 54, p. 3). Afirma que ela não tinha autonomia para sozinho, demitir ou contratar novos profissionais sem a anuência do senhor ABNADAB, razão pela qual a ausência de médicos e enfermeiras em número suficiente, que já existia quando chegou, continuou nos meses em que permaneceu no cargo (peça 54, p. 3). Afirma que também relatou ao prefeito quanto à carga horária de 40 horas semanais não estarem sendo cumpridas pelos profissionais da equipe de saúde da família (peça 54, p. 3-4). Relembra a constatação da existência de equipamentos odontológicos sem funcionamento (peça 54, p. 4). Efetua uma análise paralela com a Lei de Improbidade Administrativa, afirmando que não restou caracterizado sua conduta culposa ou dolosa, nem que tenha agido de má-fé (peça 54, p. 4-8).

70. *Entende-se que o Tribunal deve rejeitar essas razões de justificativa.*

71. *Observa-se que a ex-secretária confirma a ocorrência das impropriedades que caracterizaram o cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes e/ou incompatíveis com as exigências do MS, dando causa à mácula no fator originário dos repasses destinados à municipalidade.*

72. *Assim como o ex-prefeito, ela também demonstra que, à época, tinha consciência do cadastro de equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA no ano de 2010, tendo ciência da existência de unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes, o que deu causa a repasses indevidos de recursos ao ente federado.*

73. *Outrossim, entende-se que não prosperam suas alegações de que ela não tinha autonomia ou de que suas ações não caracterizavam conduta culposa.*

74. *A uma, têm-se que os auditores do Denasus averiguaram que a ex-secretária, e demais arrolados, atuavam como gestores do Fundo Municipal de Saúde de Urbano Santos/MA à época dos fatos, conforme informação constante do Projeto de Lei nº 272, 1/12/2009, e análise dos processos de pagamento efetuados (Constatação nº 135092 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, p. 10). Inclusive a ex-gestora assume, em suas respostas, que executava atos de gestão utilizando recursos do FMS (por meio da assinatura de cheques, por exemplo; peça 54, p. 8).*

75. *Dessa forma, lhe era exigível criar e garantir o funcionamento de mecanismos e procedimentos de controle adequados quanto à correta utilização dos recursos, além de fornecer informações fidedignas ao MS para recebimento desses recursos. Há que se ressaltar que a emissão de empenhos e autorizações de pagamentos não podem ser desvirtuadas para que reflitam na simples aposição de assinatura em documentos consubstanciados por terceiros. Faz-se necessário que o gestor público se certifique quanto aos procedimentos adotados, exigindo a implementação dos devidos controles, pois o gestor possui a palavra e a decisão final quanto à realização ou não das despesas, além de fornecimento de informações para o recebimento de recursos. Caso contrário, ele age com negligência ou é conivente.*

76. *A duas, ao gerir recursos públicos, ela assumiu o ônus de demonstrar a correta aplicação desses 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, sendo que tais normativos dispõem que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal, o que impõe o ônus da prova aos gestores.*

77. *Nessa seara, a apuração de suas responsabilidades não se vincula à indicação de conduta dolosa ou à demonstração de ocorrência de efetivo dano, já que os normativos regentes lhe obrigam a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou negligência no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa e, portanto, o dever de ressarcir o erário.*

ii) Quanto à ocorrência de desvio de objeto/finalidade na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma, afirma que existe apenas um cheque assinado pela Peticionante, mas não indica a intenção de se lesar o erário a partir da ordenação de realização de despesas não autorizadas por lei (peça 54, p. 8). Defende que não tinha autonomia para gerir a pasta da secretaria, e o cheque em referência lhe foi entregue em branco para assinar, pelo prefeito. Como tinha de assinar para que a verba fosse liberada, assim o fez, acreditando sempre que a destinação era lícita (peça 54, p. 8). Novamente, defende que houve ausência de dolo, culpa ou má-fé (peça 54, p. 8-10).

78. *Em que pese acolhimento parcial dessas razões de justificativa e pelo afastamento da aplicação de sanção punitiva à responsável.*

79. *Conforme exposto em parágrafos precedentes (§§ 50-60), entendeu-se ser provável que o TCU manifeste-se pela ausência de interesse público em efetuar possível determinação para o ressarcimento de débito decorrente de desvio de objeto ocorridos há mais de dez anos.*

80. *Nessa seara, em face do afastamento dessa obrigação, também se enfraqueceria qualquer possibilidade de o TCU aplicar sanções punitivas aos ex-gestores arrolados quanto à ocorrência de desvio de objeto na utilização desses mesmos recursos.*

iii) Quanto à utilização de recursos da saúde para o pagamento de tarifas bancárias, defende que essa constatação não merece prosperar porque não passa de uma imputação infundada, inexistindo qualquer prova de que fora a Peticionante quem realizou operação financeira sem observâncias das normas legais ou liberou verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes (peça 54, p. 10).

81. *Em que pese a Sra. Euzamar não tenha apresentado razões de justificativa quanto a esse item, posiciona-se, nesta etapa processual, pela descaracterização dessa impropriedade e pelo conseqüente afastamento de aplicação de sanção punitiva à responsável, conforme já exposto nos parágrafos 61-63 desta instrução.*

iv) Por fim, efetua os seguintes pedidos:

- o acolhimento das justificativas para caracterizar a ausência de dolo e culpa;

- requer a produção de novas provas testemunhais e documentais (peça 54, p. 10-11).

82. *Posiciona-se pelo indeferimento desses pedidos, conforme análises precedentes.*

83. *Quanto ao pedido de produção de novas provas, rememora-se que os normativos vigentes no TCU não concedem à responsável a faculdade de solicitar produção de provas ou o arrolamento de testemunhas. Sendo que 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 3535/2015-2º Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).*

III – Razões de justificativa do Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011, constantes à peça 41.

Nota: as razões de justificativa do Sra. André à peça 41 apresentam as mesmas razões já apresentadas pelo Sr. Abnadab à peça 40.

i) Quanto ao cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes/incompatíveis com as exigências do MS, o que proporcionou o recebimento irregular de recursos pelo município, contextualiza a situação das equipes de saúde da família à época, registrando a forma de contratações de profissionais e carga horária desses, inclusive com flexibilizações de horários de funcionamento dessas equipes (peça 41, p. 1-20). Registra que equipamentos odontológicos se encontravam abandonados/inoperantes, por isso efetuou-se o revezamento das equipes (peça 41, p. 20-21).

84. *Entende-se que o TCU deve rejeitar essas razões de justificativa.*

85. *O ex-secretário confirma a ocorrência das impropriedades que caracterizaram o cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes e/ou incompatíveis com as exigências do MS, dando causa à mácula no fator originário dos repasses destinados à municipalidade.*

86. *Em seu relato, ele demonstra que, à época, tinha consciência do cadastro de equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Estratégia Saúde Bucal (ESB) em quantidade superior aos profissionais das equipes de saúde efetivamente existentes no município de Urbano Santos/MA no ano de 2010, tendo ciência da existência de unidades sem a estrutura física exigida para o funcionamento das equipes, o que deu causa a repasses indevidos de recursos ao ente federado.*

87. Dessa forma, *mantem-se a opinião de que o ex-secretário deve ser apenado com sanção punitiva pelo TCU, conforme posicionamento já adotado em análise das razões de justificativa do Sr. Abnadab (§§ 40-48).*

ii) Quanto à ocorrência de desvio de objeto/finalidade na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma, menciona o funcionamento dos blocos de financiamento da saúde e características das transferências fundo a fundo (peça 41, p. 21-22). Afirma que as despesas realizadas para o pagamento da empresa Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda, não foram aplicadas de forma irregular, como equivocadamente analisou a Auditoria, posto que, foram destinados rigorosamente, na aquisição de medicamentos, para serem utilizados em ações de saúde do município (peça 41, p. 23).

88. *Posiciona-se pelo acolhimento dessas razões de justificativa e pelo afastamento da aplicação de sanção punitiva ao responsável quanto a essa irregularidade, conforme posicionamento já adotado em análise das razões de justificativa do Sr. Abnadab (§§ 49-60).*

iii) Quanto à utilização de recursos da saúde para o pagamento de tarifas bancárias, o Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira não apresentou justificativas (peça 41).

89. *Em que pese o Sr. André não tenha apresentado razões de justificativa quanto a esse item, posiciona-se, nesta etapa processual, pela descaracterização dessa impropriedade e pelo consequente afastamento de aplicação de sanção punitiva ao responsável, conforme já exposto nos parágrafos 61-63 desta instrução.*

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

90. *Rememora-se não 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.*

91. *Ressalte-se que as irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram no exercício de 2010 e que houve a interrupção do prazo prescricional em 7/2/2017 (ou seja, há menos de 10 anos), após determinação da expedição das citações e audiências por meio do Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara (rel. min. Walton Alencar Rodrigues).*

CONCLUSÃO

92. *Em face da análise promovida, entende-se que o Tribunal deve considerar revéis o Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e o Município de Urbano Santos/MA, dando prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8443/1992 (§§ 33 e 36-38).*

93. *Quanto às razões de justificativa apresentadas, entende-se que o Tribunal deve rejeitar aquelas referentes ao cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes/incompatíveis com as exigências do MS, o que impõe a aplicação de sanções aos responsáveis.*

94. *Dessa forma, eles estão sujeitos à multa prevista pelo art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 devido a compactuarem com a ocorrência dessas irregularidades.*

95. Por outro lado, entende-se que o TCU deve acolher parcialmente as razões de justificativa referentes à utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, para pagamento de despesas junto à Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda. (desvio de objeto), além de afastar a caracterização de dano decorrente de utilização de recursos da saúde para o pagamento de tarifas bancárias.

96. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, do Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e da Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana e do Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde municipais de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011, respectivamente, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU.

97. Quanto ao município de Urbano Santos/MA, entende-se que o ente federativo se encontra obrigado a retornar aos cofres do FNS os recursos recebidos irregularmente em razão de incorreções nas informações prestadas e que deram ocorrência à mácula ao fato gerador desses repasses (Valor Histórico: R\$ 187.200,00).

98. Por outro lado, quanto ao pagamento indevido de tarifas bancárias (Valor Histórico: R\$ 439,00) e ao desvio de objeto relativo à utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento (para pagamento de despesas junto à Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda.; Valor Histórico: R\$ 237.087,65), propõe-se o afastamento da obrigação de ressarcimento desses recursos pelo município em face de provável manifestação do TCU de que não se deve imputar débito em razão de despesas bancárias decorrentes da simples utilização de serviços bancários (§§ 61-63) e de ausência de interesse público em efetuar possível determinação para o ressarcimento de débito decorrente de desvio de objeto ocorridos há mais de dez anos (§§ 50-57).

99. Propõe-se ainda conceder ao ente federativo novo e improrrogável prazo de quinze dias para o recolhimento da importância devida, atualizada monetariamente (sem a incidência de juros moratórios), nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, §§ 2º ao 4º, do RITCU.

100. Pois, em que pese os referidos dispositivos registrem a necessidade de aferição do requisito da boa-fé para a concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, a jurisprudência do TCU tem considerado que a boa-fé dos entes federados é presumida (Acórdãos 2.968/2015-TCU-2ª Câmara da relatoria do Min. Augusto Nardes, 3.705/2015-TCU-2ª Câmara da relatoria do Min. Raimundo Carreiro e 5.214/2015-TCU-2ª Câmara da relatoria do Min. Vital do Rêgo).

101. Por fim, apesar de esta instrução registrar a proposta de afastamento dos danos caracterizados por pagamentos indevidos de tarifas bancárias e por desvio de objeto ocorridos há mais de dez anos (§ 98), optou-se por manter em matriz de responsabilização anexa as referidas irregularidades (a qual deram origem às citações/audiências dos responsáveis) considerando-se que os autos ainda aguardam o pronunciamento do ministro-relator do feito quanto ao acolhimento, ou não, dessa proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revéis o Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho (CPF 427.606.663-87) e o Município de Urbano Santos/MA, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

b) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), pela Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana (CPF 628.881.023-15) e pelo Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira (CPF 723.304.813-49);

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, julgar irregulares as contas do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), da Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana (CPF 628.881.023-15), do Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira (CPF 723.304.813-49) e do Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho (CPF 427.606.663-87);

d) aplicar aos Srs. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), Euzamar de Araújo Silva Santana (CPF 628.881.023-15), André Gustavo Moraes de Oliveira (CPF 723.304.813-49) e Newton Tomaz de Aquino Filho (CPF 427.606.663-87) a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, §§ 2º e 3º do Regimento Interno do TCU, fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que o Município de Urbano Santos/MA comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias abaixo discriminadas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
22/01/2010	9.600,00
27/01/2010	6.000,00
03/03/2010	9.600,00
03/03/2010	6.000,00
19/03/2010	9.600,00
07/04/2010	6.000,00
20/04/2010	9.600,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
26/04/2010	6.000,00
19/05/2010	9.600,00
27/05/2010	6.000,00
23/06/2010	6.000,00
02/07/2010	9.600,00
16/07/2010	6.000,00
16/07/2010	9.600,00
23/08/2010	9.600,00
02/09/2010	6.000,00
15/09/2010	9.600,00
15/09/2010	6.000,00
20/10/2010	9.600,00
29/10/2010	6.000,00
12/11/2010	6.000,00
18/11/2010	9.600,00
18/11/2010	6.000,00
17/12/2010	9.600,00

g) *informar ao Município de Urbano Santos/MA que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios, nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992;*

h) *autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer ao responsável que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);*

i) *remeter cópia da deliberação que vier a ser exarada à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, e à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência; e informar-lhes que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta*

no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

O MP/TCU discordou parcialmente das análises da unidade técnica, conforme excerto do parecer, peça 87, que transcrevo a seguir.

“(…)

Conforme se depreende do excerto antes transcrito, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1045/2020-Plenário, firmou entendimento de que, nas hipóteses de desvio de objeto observados a mais de 10 (dez) anos, não seria razoável expedir a determinação de recomposição dos cofres municipais, pois, nessa hipótese, o TCU poderia “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.”

Tal raciocínio, contudo, não “enfraqueceria qualquer possibilidade de o TCU aplicar sanções punitivas aos ex-gestores arrolados quanto à ocorrência de desvio de objeto na utilização desses mesmos recursos”.

Com efeito, o raciocínio relacionado a não ser determinada a recomposição dos cofres municipais não decorre do afastamento das falhas, do reconhecimento de uma conduta ilibada dos gestores públicos, mas do entendimento de que essa determinação tardia poderia ir de encontro aos atuais anseios do Município e poderia prejudicar o atual gestor municipal.

Assim, ao contrário do que entende o auditor-instrutor, remanesce ileso a possibilidade de o Tribunal avaliar a conduta dos gestores e, na hipótese de não terem sido trazidas razões de justificativa aptas a afastar os problemas relacionados à aplicação desses escassos valores em objetos distintos, devem ser rejeitadas tais razões de justificativa, com a consequente consideração deste fato para fundamentar a aplicação de sanção de natureza pecuniária aos responsáveis.

Dito isso, considerando que os responsáveis não trouxeram quaisquer elementos aptos a afastar o desvio de objeto verificado nos autos, devem ser rejeitadas as razões de justificativa dos srs. Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito do município de Urbano Santos/MA, Euzamar de Araújo Silva Santana, ex-secretária municipal de saúde (1º/9/2009 a 20/5/2010), e André Gustavo Moraes de Oliveira, ex-secretário municipal de saúde (26/5/2010 a 11/9/2011), relacionadas à ocorrência de desvio de objeto na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., devendo tal rejeição ser considerada na fixação de multa a ser imposta aos responsáveis.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva, salientando, apenas, que devem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito do município de Urbano Santos/MA, Euzamar de Araújo Silva Santana, ex-secretária municipal de saúde (1º/9/2009 a 20/5/2010), e André Gustavo Moraes de Oliveira, ex-secretário municipal de saúde (26/5/2010 a 11/9/2011),



relacionadas à ocorrência de desvio de objeto na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., devendo tal rejeição ser considerada na fixação do valor de multa a ser imposta aos responsáveis.”