GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara.
TC 022.090/2019-3 [Apenso: TC 003.136/2017-5].
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Fundo Municipal de Saúde do Município de Fortaleza dos Nogueiras -MA.
Responsáveis: José Arnaldo Brito Magalhães (487.322.143-91); Marcelo Kerley Queiroz (925.326.403-91); Naahas Nelson Queiroz (366.865.748-30).
Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
Representação legal: Renata da Silva Souza (15.978/OAB-MA), Laura Cristine Dias Ribeiro de Menezes (20.613/OAB-MA) e outros, representando Naahas Nelson Queiroz; Renata da Silva Souza (15.978/OAB-MA), Laura Cristine Dias Ribeiro de Menezes (20.613/OAB-MA) e outros, representando Marcelo Kerley Queiroz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE AO MUNICÍPIO DE FORTALEZA DOS NOGUEIRAS/MA, NO ÂMBITO DO PISO DE ATENÇÃO BÁSICA (PAB). CITAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS SÓCIOS DA EMPRESA CONTRATADA. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REVELIA DO GESTOR MUNICIPAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, e transcrevo a seguir o Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, da lavra do douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 91) que, além de bem historiar os fatos que levaram à instauração desta Tomada de Contas Especial, apresenta adequadamente a manifestação da SecexTCE (peças 86-88) e os motivos da sua parcial divergência em relação ao exame e ao encaminhamento proposto pela unidade técnica.

> Trata-se da tomada de contas especial instaurada em decorrência da não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Fortaleza dos Nogueiras/MA, no âmbito do Piso de Atenção Básica (PAB), ante a "*falta de comprovação de serviços prestados*" (peça 27, item III) pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda., entre 2010 e 2012, no valor histórico de **R$ 1.680.260,00** (Constatação 335255 do Relatório de Auditoria Denasus 14.555, às pp. 40/3 da peça 24; Constatação 373855 do Relatório Complementar de Auditoria Denasus 14.555, às pp. 4/6 e 8 da peça 2; e planilha de glosas, à peça 23).
>
> A empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda., CNPJ 11.831.413/0001-34, foi aberta em 9/4/2010, poucos meses antes do início da prestação de serviços à municipalidade. Sua composição societária agregava os srs. Marcelo Kerley Queiroz (sócio-administrador, 90% do capital social) e Naahas Nelson Queiroz (sócio, 10% do capital social). Com a retirada do sr. Naahas da sociedade, por meio de alteração subscrita em 10/12/2013, a empresa deixou de ostentar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

a natureza jurídica de sociedade por cotas de responsabilidade limitada, e o sr. Marcelo tornou-se um empresário individual, conforme requerimento de 15/1/2014, sob a denominação M K Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos (peça 83, pp. 1/3, e peça 90).

Consoante relato da equipe do Denasus, no período abrangido pela fiscalização, foram firmados três contratos entre o Município de Fortaleza dos Nogueiras/MA e a Dental, todos de mesmo objeto, no total de **R$ 3.225.000,00** (R$ 860.000,00 + R$ 1.315.500,00 + R$ 1.049.500,00) e com as características gerais que seguem descritas (peça 2, p. 4, destaques não são do original):

> "**CONTRATO Nº 014, de 01/06/2010**
> Objeto: Prestação de serviços médicos, como: **clínico geral plantonista, cirurgião obstétrico, cirurgião geral, anestesista, dentista, enfermeiro, exames laboratoriais e exames bioquímicos.**
> Na descrição dos serviços, não consta a quantidade e o valor unitário dos procedimentos a serem realizados, como quantidade dos plantões e exames. O contrato totaliza **R$ 860.000,00**, com **vigência até 31/12/2010**, e consta que a celebração foi em decorrência do Pregão Presencial nº 014/2010."
>
> "**CONTRATO Nº 013, de 15/02/2011**
> Objeto: Prestação de serviços médicos, como: **clínico geral plantonista, cirurgião obstétrico, cirurgião geral, anestesista, dentista, enfermeiro, exames laboratoriais e exames bioquímicos.**
> Não consta o valor unitário, apenas a quantidade dos plantões médicos e atendimentos mensais dos dentistas e enfermeiros. O contrato totaliza **R$ 1.315.500,00**, com **vigência até 31/12/2011**. Em decorrência do Pregão Presencial nº 013/2011."
>
> "**CONTRATO Nº 017, de 16/03/2012**
> Objeto: Prestação de serviços médicos, como: **clínico geral plantonista, cirurgião obstétrico, cirurgião geral, anestesista, dentista, enfermeiro, exames laboratoriais e exames bioquímicos.**
> Na descrição dos serviços, consta a quantidade e o valor unitário dos procedimentos a serem realizados. O contrato totaliza **R$ 1.049.500,00**, com **vigência até 31/12/2012**. Em decorrência do Pregão Presencial nº 017/2012."

Segundo o relatório de auditoria (peça 24, pp. 3/4, 21/2 e 51, grifos acrescidos):

> "Os processos de contratação e **pagamentos à empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda.** também foram motivo de solicitação para verificação, em face de denúncia formulada por cidadão, entregue à equipe do Serviço de Auditoria que realizou auditoria na Secretaria Municipal de Saúde de Nova Colinas, versando sobre irregularidades em licitações, na aplicação dos recursos do SUS e suposta irregularidade com a empresa, **a qual foi denunciada como vendedora de notas fiscais frias para os municípios de Nova Colinas, Sambaíba, Loreto e Fortaleza dos Nogueiras, com o principal objetivo de desviar recursos públicos e legalizar situações de funcionários contratados irregularmente.**
> (...)
> Evidência: O Secretário de Arrecadação, Planejamento e Administração, Arnaldo Pessoa de Freitas Filho, autorizou, em 18/01/2013, nos termos do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 à Presidente da Comissão Permanente de Licitação, a realizar procedimento administrativo de dispensa de licitação para contratação de empresa para prestação de serviços médicos, pelo prazo de 90 dias, justificando: '**tendo em vista tratar-se de uma nova administração que vem encontrando grandes dificuldades no início dessa gestão, sobretudo pela falta de planejamento de seu antecessor** e pelo sucateamento da máquina pública, **especialmente na área da saúde, que não conta com nenhum profissional no quadro do município para prestar serviços médicos** e por se tratar tal atividade essencial para a manutenção da vida, que é o maior bem de todo a coletividade.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

(...)

A contratação de médicos para a Unidade Mista é feita por meio de empresa prestadora do serviço, no entanto, não constam informações essenciais sobre os serviços efetivamente prestados pelas empresas contratadas. No campo específico das notas fiscais que subsidiam os processos de pagamentos é feita alusão apenas à 'prestação de serviços médicos hospitalares', sem discriminar os tipos de procedimentos realizados, assim como as quantidades e preços individualizados.

A documentação examinada revelou a existência de atos de designação de fiscais para os contratos em execução, que não se consolidam na prática, pois não prestam o devido acompanhamento. **Todas as notas fiscais de aquisições e serviços são atestadas pela Secretária Municipal de Saúde.**

Em decorrência da denúncia recebida, foi solicitada a documentação comprobatória dos serviços prestados pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda., pagos com recursos financeiros da Atenção Básica, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012, sendo informado pela Secretária Municipal de Saúde da inexistência dos documentos, período em que a referida empresa prestou serviços ao município. **Apesar de terem sido identificadas produções ambulatoriais e hospitalares de procedimentos médicos do período, na documentação de atendimento verificada, não foi possível identificar se os profissionais que realizaram os atendimentos foram os mesmos contratados pela empresa, por falta de identificação destes."**

Os achados dos trabalhos de auditagem foram, em síntese, os seguintes, de acordo com os técnicos do Denasus (peça 2, p. 5):

"Não foram fornecidos pela empresa [Dental Serviços Odontológicos] os seguintes documentos:

- documentação comprobatória (notas fiscais, recibos, escalas de serviços e outros) que comprovem a execução dos serviços prestados pela empresa;
- relação de recursos humanos que executavam os serviços prestados à empresa;
- vínculo empregatício da empresa com os profissionais de saúde que executavam os serviços. Não foram deixados em arquivos documentos que comprovem a execução dos serviços prestados e, apesar de terem sido identificadas produções ambulatoriais e hospitalares de procedimentos médicos, na documentação de atendimento verificada, não foi possível identificar se os profissionais que realizaram o atendimento foram os mesmos contratados pela empresa, por não dispor dos nomes dos profissionais contratados pela empresa.

Por meio do Oficio nº 1127/SEAUD/MA/DENASUS/MS, de 04/09/2014, foi solicitado, junto ao Banco do Brasil S/A, os extratos bancários das contas nº 5.573-5 (FNS BLATB) e nº 16.158-6 (FUS) referentes aos exercícios de 2010 a 2012.

Após análises dos extratos ficou constatado:

- nos exercícios de 2011 e 2012 houve diversas transferências da conta nº 5.573-5 para a conta nº 16.158-6, no montante de R$ 1.512.576,13, vide anexo 7 [peça 24, pp. 81/2];
- pagamentos à empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. por meio de transferências eletrônicas das contas nº 5.573-5 e nº 16.158-6, vide anexo 6 [peça 24, pp. 79/80], no total de R$ 1.680.260,00 [peças 12, pp. 1/71, e 13, pp. 155/201], não comprovados, contrariando os §§ 1º e 2º do art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e o § 2º do art. 36 do Decreto nº 93.872/1986, gerando proposição de devolução."

Sobre a responsabilidade pela gestão dos recursos da saúde no âmbito da municipalidade, o Relatório de Auditoria Denasus 14.555, referindo-se à gestão iniciada em 2013, trouxe os esclarecimentos que seguem (peça 24, p. 37):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

> "Constatação: A Secretária Municipal de Saúde é a ordenadora das despesas do Fundo Municipal de Saúde, que conta com personalidade jurídica própria, estando regularmente cadastrado junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Receita Federal do Brasil.
> Evidência: A Lei Municipal nº 09/1993 instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras, que está cadastrado junto à Receita Federal do Brasil sob o CNPJ nº 12.658.017/0001-10 [peça 6]. Na análise da documentação apresentada ficou constatado que a Secretária Municipal de Saúde é a ordenadora das despesas juntamente com o Secretário Municipal de Arrecadação, Planejamento e Administração, conforme Decreto nº 001, de 02/01/2013.
> Fonte da Evidência: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e Lei Municipal nº 09/1993."

O Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 57/2018 apontou, porém, o então prefeito (gestão 2009/2012) como responsável pelas falhas que resultaram no débito de R$ 1.680.260,00, pois *"foi verificado que as irregularidades foram homologadas pelo Senhor José Arnaldo Brito Magalhães, ex-Prefeito de Fortaleza dos Nogueiras/MA, à época da ocorrência dos fatos"* (peça 27, p. 8, item IV).

Nesse cenário, no âmbito desta Corte, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE procedeu ao exame da matéria, em instrução preliminar, nos termos a seguir (peça 34):

> "13. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que José Arnaldo Brito Magalhães (CPF: 487.322.143-91), prefeito municipal, era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais repassados pelo FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS ao FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICIPIO DE FORTALEZA DOS NOGUEIRAS-MA, na modalidade fundo a fundo.
> 14. Apesar de o tomador de contas não haver incluído M K Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que sua responsabilidade deve ser incluída, uma vez que há evidências de que tenha tido participação na irregularidade aqui verificada.
> 14.1 A despeito da inclusão da empresa M K Serviços Médicos e Odontológicos (CNPJ: 11.831.413/0001-34), a mesma encontra-se em situação 'Baixada' na Secretaria da Receita Federal [extinção por liquidação voluntária, desde 14/11/2017, peça 86, item 15, e peça 90], razão pela qual devem ser incluídos na relação processual os Srs. Marcelo Kerley Queiroz (CPF 925.326.403-91) e Nahas [Naahas] Nelson Queiroz (CPF 366.965.748-30) [CPF 366.865.748-30], então responsáveis pela empresa [à época dos fatos contestados nesta TCE, peça 86, item 15].
> 14.2 Cabe destacar que, uma vez baixada regularmente a sociedade empresária, importa responsabilidade solidária dos sócios no período de ocorrência dos respectivos fatos geradores, em similaridade com o entendimento exposto na art. 27, § 7º, da IN RFB 1863/2018.
> (...)
> 17.1.1.5. Cumpre observar que, conforme disposto no art. 9º, *caput* e inciso III, da Lei n. 8.080/1990, é competência do secretário municipal de saúde a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) na esfera municipal, devendo ser responsabilizado quando constatada a existência de evidências de conduta omissiva ou comissiva em eventuais práticas ilícitas apuradas.
> 17.1.1.6. O prefeito municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente. Nessa linha de compreensão, conquanto as normas em referência confiram embasamento à responsabilização do secretário municipal de saúde por irregularidades na aplicação de recursos do SUS transferidos ao município, não afastam a responsabilidade dos prefeitos.
> 17.1.1.7. Encontram-se na jurisprudência desta Corte diversos julgados nessa direção, podendo ser citados os Acórdãos 6.347/2013 - TCU -1ª Câmara - Relator Min. José

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

> Múcio Monteiro, 704/2013 - TCU - 2ª Segunda Câmara - Rel. Min. André de Carvalho e 284/2014-1ª Primeira Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro.
> 17.1.1.8. Desse modo, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria do Denasus 14.555, por meio da Constatação 335255 (peça 24, p. 41-43), o prefeito municipal pagou à empresa contratada, Dental Serviços Odontológicos Ltda. - CNPJ 11.831.413/0001-34, por serviços que não foram prestados, devendo ser efetuada a devolução dos recursos que não tiveram a boa e regular gestão aferidos."

A unidade técnica detalhou as condutas que entendeu irregulares na matriz de responsabilização solidária, a saber (peça 33):

a) José Arnaldo Brito Magalhães [ex-prefeito, peça 8, p. 3]: não comprovar os serviços prestados pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda.;

b) Marcelo Kerley Queiroz [ex-sócio-administrador da empresa Dental, peças 83 e 90]: não apresentar a documentação comprobatória dos serviços realizados com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras/MA;

c) Naahas Nelson Queiroz [ex-sócio da empresa Dental, peças 83 e 90]: não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza dos Nogueiras/MA.

Promovidas as citações solidárias (peças 41/3, 73/5 e 79/80), o ex-prefeito José Arnaldo Brito Magalhães permaneceu revel (peças 38, 43, 70, 71, 73, 75 e 77/80). Os srs. Marcelo Kerley Queiroz (peças 47 a 69) e Naahas Nelson Queiroz (peças 82 e 83) apresentaram alegações de defesa, inclusive documentação.

Após exame dos elementos trazidos ao processo, a SecexTCE propõe ao Tribunal, em pareceres uniformes (peças 86 a 88):

> "a) **considerar revel**, para todos os efeitos, José Arnaldo Brito Magalhães (CPF: 487.322.143-91), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, [§] 3º, da Lei 8.443/1992;
> b) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Marcelo Kerley Queiroz (CPF: 925.326.403-91);
> c) **acatar parcialmente** as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Naahas Nelson Queiroz (CPF: 366.865.748-30) e excluí-lo da relação processual;
> b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno, **julgar irregulares** as contas dos responsáveis José Arnaldo Brito Magalhães (CPF: 487.322.143-91) e Marcelo Kerley Queiroz (CPF 925.326.403-91), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias constantes das tabelas a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do **Fundo Nacional de Saúde**, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/10/2010	43.000,00
3/11/2010	19.600,00
19/11/2010	52.500,00
30/11/2010	25.735,00
4/2/2011	70.000,00
22/3/2011	50.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/5/2011	40.000,00
20/6/2011	33.600,00
5/7/2011	49.500,00
1/8/2011	30.000,00
10/8/2011	25.000,00
23/8/2011	25.000,00
6/9/2011	14.000,00
15/9/2011	23.000,00
23/9/2011	26.000,00
5/10/2011	15.000,00
20/10/2011	9.000,00
20/10/2011	35.000,00
25/10/2011	40.000,00
16/11/2011	43.000,00
25/11/2011	26.580,00
29/11/2011	5.420,00
7/12/2011	22.325,00
20/12/2011	39.000,00
29/12/2011	27.000,00
23/1/2012	30.000,00
31/1/2012	33.000,00
10/2/2012	30.000,00
17/2/2012	31.000,00
28/3/2012	50.000,00
3/4/2012	30.000,00
17/4/2012	20.000,00
30/4/2012	40.000,00
9/5/2012	20.000,00
16/5/2012	25.000,00
22/5/2012	30.000,00
21/6/2012	15.000,00
21/6/2012	46.000,00
6/7/2012	20.000,00
11/7/2012	10.000,00
24/7/2012	38.000,00
21/8/2012	40.000,00
27/8/2012	12.000,00
3/9/2012	5.000,00
5/9/2012	1.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
20/9/2012	40.000,00
26/9/2012	6.000,00
1/10/2012	15.500,00
22/10/2012	45.000,00
30/10/2012	20.000,00
6/11/2012	40.000,00
23/11/2012	24.000,00
23/11/2012	23.000,00
6/12/2012	50.000,00
18/12/2012	20.000,00
18/12/2012	44.000,00
31/12/2012	8.500,00
31/12/2012	29.000,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/10/2019: R$ 2.588.655,82

c) **aplicar, individualmente,** aos responsáveis José Arnaldo Brito Magalhães (CPF: 487.322.143-91) e Marcelo Kerley Queiroz (CPF 925.326.403-91), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) **enviar** cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

g) **enviar** cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência;

h) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis que a presente 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;

i) **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."

II

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

Na defesa apresentada ao TCU, o sr. Marcelo Kerley Queiroz argumenta, em síntese, que (peça 47):

a) o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelos gestores, conforme item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017 – Plenário;

b) o longo lapso temporal existente entre o período das eventuais irregularidades e a efetiva notificação do peticionário *"acabou por ensejar a ideia de que a guarda de tais documentos não seria mais necessária, ainda mais quando se verifica que os referidos foram efetivamente entregues para a administração pública municipal para que esta se incumbisse da respectiva prestação de contas, o que se imaginou ter sido realizada de maneira regular"*;

c) o município de Fortaleza dos Nogueiras permitiu (Ofício 3/2020, peça 48) o acesso aos documentos ainda disponíveis, os quais, ainda que incompletos, *"trazem o manto da certeza de que os serviços contratados foram efetivamente realizados nos termos entabulados"*;

d) os documentos fornecidos pela municipalidade, por meio da Secretaria de Saúde, atestam a efetiva prestação dos serviços médicos contratados no período objeto da auditoria, qual seja, outubro de 2010 a dezembro de 2012. As escalas de plantões demonstram a disponibilização dos médicos nas referidas datas; os prontuários, os atestados de óbito e os receituários evidenciam a efetiva prestação dos serviços médicos à comunidade, e os contratos e as declarações atestam o vínculo, com a empresa demandada, dos profissionais que prestaram os serviços [peças 49 a 69];

e) a eventual ausência de documentação relativa à prestação dos serviços não deve ser imputada ao peticionário, eis que a responsabilidade pela guarda dos referidos documentos é de competência da municipalidade, haja vista que atinentes aos serviços de sua titularidade, prestados nas dependências de repartições públicas municipais em prol da comunidade. A Dental Serviços Odontológicos Ltda. limitava-se tão somente a fornecer a mão de obra qualificada, tendo todos os documentos pertinentes sido entregues aos então administradores responsáveis pela apresentação das prestações de contas;

f) ante a vasta documentação ora apresentada e o grande lapso temporal entre os fatos e a apuração ocorrida, há de se reconhecer que o lastro documental é suficiente para a comprovação da devida prestação dos serviços médicos contratados, assim como é hábil a demonstrar a boa-fé do requerido, afastando-se a responsabilidade da empresa imputada;

g) no caso, o requerido foi notificado para responder ao presente processo administrativo de tomada de contas especial apenas em 10/1/2020 [peça 45]. Decorridos mais de cinco anos entre o fato supostamente lesivo e a intimação do particular, o estado não poderia impor o ressarcimento ou a punição, seja na via administrativa, seja na judicial, não se devendo admitir a irrestrita atuação do TCU no tocante a recompor o dano ao erário. *"Fazê-lo implicaria assentar poder insuplantável do estado, a obrigar o cidadão a guardar documentos indefinidamente para a própria defesa"*;

h) em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal sinalizou entendimento no sentido de reconhecer a prescrição quinquenal de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisões do Tribunal de Contas, asseverando que:

> "Conforme ressaltado no recurso extraordinário nº 669.069, relator ministro Teori Zavascki, no qual se concluiu pela incidência da prescrição sobre pretensões decorrentes de ilícitos civis, a Constituição Federal, antes de versar a estruturação do Estado, disciplinou direitos dos cidadãos, não se podendo conceber que tenha dado passo a implicar quebra do sistema, lançando a imprescritibilidade de ação patrimonial. O constituinte foi explícito no tocante às situações jurídicas a afastarem a prescrição, indicando-as nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º, de forma limitada e absolutamente excepcional, apenas no campo penal, e não no cível, nem, muito menos, no patrimonial. O Plenário, no precedente, sinalizou entendimento estrito quanto ao alcance da parte final do artigo 37, § 5º, da Lei Maior – ao qual não se pode conferir interpretação alargada –, assentando a necessária superação do que decidido no mandado de segurança nº 26.610. Esse foi o motivo a ensejar o reconhecimento da repercussão geral da matéria veiculada no recurso extraordinário nº 636.886 – Tema nº 899 –, pendente de julgamento: a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisões do Tribunal de Contas. Defiro a liminar, suspendendo os efeitos da condenação imposta pelo Órgão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

impetrado por meio da deliberação nº 439/2018, formalizada no processo de tomada de contas especial nº 002.673/2012-6" (MS nº 35971 TP/DF MS, Relator: Marco Aurélio de Melo, 14 de fevereiro de 2019)

i) a corte suprema reconhece que não poderia o Poder Público, na seara patrimonial, cruzar os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento. A evocação da segurança jurídica, como garantia da cidadania, confere relevância à passagem do tempo. Por isso há a prescrição, a alcançar a pretensão e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito. Nesse contexto, deve o TCU levar em conta o lapso temporal de 5 (cinco) anos para proceder à notificação daquele que busca responsabilizar por dano ao erário, reconhecendo-se a ocorrência da prescrição no presente caso, visto que superado o tempo indicado.

Sobre essa argumentação, a SecexTCE apresentou o exame a seguir, em síntese (peça 86):

a) o sr. Marcelo Kerley Queiroz foi chamado aos autos para apresentar alegações de defesa quanto a débitos que ocorreram entre 2010 e 2012, portanto, *"em prazo inferior ao que se prevê na norma para ser considerado prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa"*;

b) *in casu*, não há enquadramento nas situações que possam porventura pugnar pelo arquivamento do presente processo, pois não se vislumbra nenhum prejuízo à defesa do responsável;

c) não há razão para acolher os argumentos de prescrição apresentados, haja vista o teor do Mandado de Segurança STF 26.210-9/DF e da Súmula TCU 282;

d) o STF, no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), declarou que são prescritíveis as ações de ressarcimento movidas pela Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil. Ilícitos civis e ilícitos administrativos não se confundem. O TCU, em recentes julgados (Acórdãos 5.928/2016-TCU-2ª Câmara, rel. VITAL DO RÊGO e 5.939/2016-TCU-2ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER), tem entendido que a tese fixada pelo STF no RE 669.069 não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como os aqui discutidos, que são imprescritíveis;

e) o prazo de prescritibilidade da pretensão punitiva do TCU amparada no art. 205 do Código Civil, que trata da aplicação de sanções, como multa, declaração de inidoneidade de licitante ou inabilitação para função pública, é de 10 (dez) anos, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão;

f) quanto a prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em função do grande lapso temporal entre a prática do ato irregular e a primeira notificação válida do responsável, o TCU avalia a possibilidade de arquivamento da TCE quando há o decurso de prazo superior a 10 anos (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016);

g) os documentos às peças 48 a 69 das alegações de defesa tratam desde diversas cópias de receituários de supostos pacientes atendidos pela empresa contratada para prestar o serviço à época, declarações de profissionais e do prefeito à época de que a empresa em questão prestou os atendimentos decorrentes dos contratos assinados com o município, diversos recibos de pagamentos fornecidos pela Dental Serviços Odontológicos Ltda. (peças 65 a 67), estes acompanhados das cópias dos extratos bancários atinentes às transferências dos valores bancários relacionados aos recibos em questão, além das cópias dos contratos (peças 68 e 69) entre a prestadora dos serviços pretensamente fornecidos e o município contratante;

h) a despeito da farta documentação colacionada aos autos como suposta prova dos serviços prestados pela empresa em questão, no Relatório de Fiscalização que evidenciou as irregularidades trazidas à baila (peça 24, p. 41), foi mencionado que, por ocasião da realização do aludido procedimento fiscalizatório, não teriam sido fornecidos pela empresa os seguintes elementos:

- documentação comprobatória (notas fiscais, recibos, escalas de serviços e outros) que comprovassem a execução dos serviços prestados pela empresa;
- relação de recursos humanos que executavam os serviços prestados à empresa;
- vínculo empregatício da empresa com os profissionais de saúde que executavam os serviços;

i) não foram deixados, em arquivo, os documentos que comprovassem a execução dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

serviços prestados e, apesar de terem sido identificadas produções ambulatoriais e hospitalares de procedimentos médicos, na documentação de atendimento verificada, não foi possível identificar, por não dispor dos nomes dos mesmos profissionais supostamente contratados e pagos, se os profissionais que realizaram o atendimento foram os mesmos contratados pela empresa;

j) assim, os elementos colacionados aos autos não mudam o *status quo* relacionado à ausência de comprovação de que os serviços em questão teriam de fato sido prestados pela empresa contratada, maiormente pelo fato de não existir um único documento fiscal sequer emitido pela contratada, ainda que tal documentação, por si só, não fosse o suficiente para fazer dessumir acerca da execução dos serviços que foram pagos junto à contratada;

k) como estágios corretos da realização da despesa por parte do Poder Público, encontram-se o empenho, a liquidação e o pagamento propriamente dito, cabendo destacar que (arts. 62 a 64 da Lei 4.320/1964):

k.1) a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito;

k.2) essa verificação tem por fim apurar, entre outros aspectos, a origem e o objeto do que se deve pagar;

k.3) a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base, entre outros elementos, os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço;

l) conquanto o sr. Marcelo Kerley Queiroz tenha apresentado documentos para fins de prova da prestação dos serviços em questão, estes obtidos junto ao próprio município, não há entre eles os elementos relacionados às notas de empenho, liquidação, mas somente transferências de recursos do município para a empresa contratada, fato este que denota toda a irregularidade dos processos de pagamentos em questão;

m) outro fato que robustece o entendimento concernente à manutenção das glosas se refere à ausência completa de escala de serviços de profissionais médicos contratados, cópia de contratos da empresa contratada junto aos médicos que supostamente teriam prestado serviços, além do fato de a empresa em questão ser uma clínica odontológica e não médica, fato este que denota, no mínimo, uma situação de estranheza acerca de sua contratação;

n) em uma das constatações contidas no relatório de fiscalização, há menção de que "*o campo específico das notas fiscais que subsidiam os processos de pagamentos é feita alusão apenas à 'prestação de serviços médicos hospitalares' sem discriminar os tipos de procedimentos realizados, assim como as quantidades e preços individualizados, tendo a documentação examinada revelado a existência de atos de designação de fiscais para os contratos em execução, que não se consolidam na prática, pois não prestam o devido acompanhamento"* (peça 24, p. 41). Destarte, subsiste a ausência de comprovação de nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário;

o) na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, cabendo ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986). A boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos (*v.g.*, Acórdão 3.874/2014 – TCU - Segunda Câmara, relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

p) assim, não merecem prosperar as alegações do sr. Marcelo Kerley Queiroz, uma vez que não refutaram ou muito menos demonstraram a inocorrência das irregularidades, podendo-se propor, de imediato, a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade das contas, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

A defesa do sr. Naahas Nelson Queiroz, sócio não administrador da Dental à época das ocorrências (peça 86, item 16), além de repisar alegações oferecidas pelo sr. Marcelo, está essencialmente centrada nos fundamentos de fato e de direito que seguem (peças 82 e 83):

a) muito embora figurasse no quadro societário da Dental até dezembro de 2013, jamais participou da administração da empresa nomeada;

b) *"(...) ocupou ali posição de mero cotista e jamais atuou na administração, direção ou controle da mesma, não havendo, inclusive nos documentos que instruem este procedimento administrativo de Tomada de Contas Especial, qualquer indicação de que o defendente tenha*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

participado de atos de gestão, não tendo, desta feita, participado de qualquer processo administrativo que objetivasse a contratação, ou mesmo procedido a qualquer ordem de pagamento que pudesse vinculá-lo à administração da empresa";

c) a condenação de sócio minoritário por suposta conduta irregular praticada pela sociedade, que tem personalidade jurídica própria que não se confunde com a dos sócios, fere a legalidade e a individualização das penas;

d) superada a personalidade jurídica da sociedade, o agir de sócio sem poderes de administração não se confunde com o do sócio administrador, que responde pessoalmente por seus atos, nos termos da lei;

e) a ausência da devida prestação de contas, caso ocorra, não deve ter seus efeitos imputados àquele sócio que não participou do controle e da direção da sociedade, e não se encontrava, por isso, incumbido da necessária comunicação. Se assim fosse, violado estaria o princípio da individualização das penas, visto que eventual omissão realizada pela administração da sociedade reverberaria naqueles sócios sem qualquer participação em sua direção, sujeitando-os às sanções por atos ou por omissões a eles não inerentes;

f) o defendente sequer tinha conhecimento da suposta ausência de comprovação dos serviços prestados, não sendo possível se vislumbrar, nos presentes autos, a descrição individualizada de alguma conduta, ou ausência dela, que justifique a sanção ora reclamada;

g) na mesma linha de raciocínio, porém, em cenário distinto, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a premissa de que sócios minoritários não podem ser responsabilizados pelo agir daqueles que detém poderes de gestão (AgRg no REsp 1052082/PR);

h) *"(...) solicita-se seja acolhida a presente defesa no sentido de reconhecer a inadequação da citação deste peticionário para figurar como responsável solidário no presente procedimento, considerando, sobretudo, a sua boa-fé quanto aos acontecidos e ignorância dos fatos ante a distância que manteve da direção e administração da empresa em todo o período em que figurou como sócio"*.

Relativamente à defesa do sr. Naahas, a SecexTCE sustenta o seguinte (peça 86):

> "31. No que se referem as alegações concernentes à existência de eventual prescrição, entendemos desnecessário realizar nova análise ou mesmo fazer as transcrições dos trechos contidos nos itens 29.1 a 29.6 das análises anteriormente efetuadas acerca do tema, propondo assim o não acolhimento de tais alegações de defesa.
> 31.1. O defendente alegou, em suma, que não exerceu atos de administração da sociedade em questão, sendo um cotista minoritário, que inclusive depois vendeu sua participação ao final do exercício de 2013, conforme demonstrado nos documentos assentados à peça 83, tendo assim pedido a sua exclusão da presente relação processual.
> 31.2. Cabe esclarecer que o Sr. Nahas Nelson Queiroz foi chamado aos autos não em função de ter exercido atos administrativos na referida empresa, mas por ser, na qualidade de ex-sócio, sucessor da extinta empresa. Contudo, conforme análise realizada desta feita, nos itens 15 a 17 retro, conclui-se que antes da extinção da empresa, ela foi transformada em empresa individual, de responsabilidade exclusiva do Sr. Marcelo Kerley Queiroz, a quem cabe a responsabilidade pelos atos aqui contestados, tanto na qualidade de ex-sócio administrador quanto na de posterior empresário individual que assim atuou até a extinção da firma.
> 31.3. Assim, cabe acatar parcialmente os elementos de defesa apresentados pelo responsável, de forma a excluí-lo da presente relação processual."

III

Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas dissente parcialmente da proposição da unidade técnica, por entender que deve ser afastada a responsabilidade não somente do sr. Naahas Nelson Queiroz, sócio não administrador da Dental à época dos fatos (peça 86, item 16), mas também do sr. Marcelo Kerley Queiroz, então sócio-administrador da empresa (peça 90).

A esse respeito, cabe destacar, de início, que os srs. Marcelo e Naahas Queiroz foram citados nos termos seguintes (peça 34, pp. 7/8, item 24, grifos no original):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

"**Débitos relacionados aos responsáveis** Marcelo Kerley Queiroz (CPF 925.326.403-91) e Nahas Nelson Queiroz (CPF 366.965.748-30) [CPF 366.865.748-30], responsáveis pela **M K Queiroz Servicos Medicos e Odontologicos (CNPJ: 11.831.413/0001-34), na condição de contratado**, em solidariedade com José Arnaldo Brito Magalhães [ex-prefeito].
Irregularidade: falta de comprovação dos serviços prestados pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda.
Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 24 [Relatório de Auditoria Denasus 14.555].
Normas infringidas: Lei nº 4.320/1964, art. nº 63, §§ 1º e 2º; Decreto nº 93.872/1986, art. 36, § 2º.
Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.
Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/10/2019: R$ 2.588.655,82
Conduta: não apresentar a documentação comprobatória dos serviços realizados com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE do Município de Fortaleza dos Nogueiras-MA.
Nexo de causalidade: A não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.
Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores, quando solicitados, os documentos relativos às despesas."

O sr. Marcelo Kerley Queiroz sustenta (peça 47) que o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelos gestores, conforme item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017 – Plenário, adotado nos autos do TC 022.118/2015-2.
Para melhor compreensão do alcance do *decisum*, veja-se o inteiro teor do item 9.3 da aludida deliberação (destaques acrescidos):

"**9.3. firmar os seguintes entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos 'fundo a fundo' aos estados, municípios e ao Distrito Federal, em especial no que diz respeito à interpretação e à aplicação do art. 27 da Lei Complementar 141/2012:**
9.3.1. o art. 27 da Lei Complementar 141/2012 refere-se exclusivamente aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade, nos quais os recursos são aplicados em prol da sociedade, mas em objeto ou finalidade distintos do pactuado, não abarcando os casos de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversação, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) ou de recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular;
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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

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

9.3.2.4. se o débito for quitado antes da instauração de tomada de contas especial, o valor devido deve ser acrescido apenas de atualização monetária, visto que o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 não menciona a incidência de juros moratórios;

9.3.2.5. uma vez instaurada a tomada de contas especial, procedimento regido pela Lei Orgânica deste Tribunal, a condenação passa a incluir juros de mora, na forma do art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, ressalvada a hipótese do art. 12, § 2º da mesma Lei;

9.3.2.6. nos casos em que o desvio de objeto ou finalidade é identificado em processos originários da atuação desta Corte de Contas, como fiscalizações, denúncias ou representações, deve-se, preliminarmente à conversão dos autos em tomada de contas especial, fixar prazo para que o ente beneficiário recomponha o fundo de saúde local, com recursos do próprio tesouro, na forma do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, e, em havendo a devida recomposição, determinar ao Denasus que fiscalize a aplicação desses recursos, a fim de verificar se foi dado cumprimento ao objetivo do repasse;

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990;"

Como se verifica, o item 9.3 do Acórdão 1.072/2017 – Plenário fixa entendimentos com base na distinção entre débitos decorrentes de desvio de objeto ou de finalidade e de débitos decorrentes das demais hipóteses, quais sejam, *"de dano ao erário propriamente dito"* (desfalques, desvios, malversação, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.). A linha divisória da responsabilização é a existência (ou não) de benefício à comunidade local em decorrência das despesas realizadas:

a) se existente benefício à comunidade, cabe 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 (item 9.3.2.2);

b) se não existente benefício à comunidade, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública (item 9.3.3).

O que se pode concluir, portanto, é que, de fato, de acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal Pleno, na hipótese destes autos, o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelo gestor, pois o processo em tela não trata de desvio de objeto ou de desvio de finalidade. Isto, porém, não exclui, em tese, a possibilidade de responsabilização solidária de agentes, seja pessoa física, seja pessoa jurídica, que porventura tenham concorrido para o dano ao erário.

No presente feito, como visto, o dano advém da falta de comprovação de serviços prestados pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda., ante a não apresentação da documentação comprobatória das despesas.

Ocorre que, nos termos da jurisprudência assente nesta Corte, cuja essência também se aplica ao controle de transferências na modalidade fundo a fundo:

"A presunção de inexecução do objeto do convênio, no caso de não comprovação, é dirigida ao gestor, a quem compete demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, e não ao particular contratado. A obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido, nos termos da Lei 4.320/1964,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

dá-se perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle, que, para condenar terceiro *solidário,* deve atestar que o serviço deixou de ser realizado." (Acórdão 6948/2017-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO e Acórdão 6884/2016-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO)

"Não existe litisconsórcio passivo necessário entre o gestor e a *empresa contratada* quando a relação jurídica processual se refere à prestação de contas da regularidade da aplicação de recursos públicos, pois há nítida distinção entre o dever do gestor público de responder perante as instâncias administrativas de controle por seus atos de administração e a obrigação da *contratada* de oferecer a contraprestação de serviços pactuados." (Acórdão 842/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

"(...) a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos é pessoal do signatário do convênio, ou de seus sucessores. À *empresa* cabe executar regularmente o objeto *contratado,* respondendo pelas falhas e irregularidades atinentes à essa execução." (Acórdão 4940/2016-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)

"O ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a *terceiros* contratados pela Administração Pública cabe ao TCU, o qual deve evidenciar a conduta antijurídica praticada para fins de imputação de débito. A obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos é atribuída ao gestor, e não a *terceiros* contratados pela Administração Pública." (Acórdão 2544/2020-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

A empresa contratada tem a obrigação de realizar e de entregar o objeto acordado no contrato, podendo ser responsabilizada somente se for comprovado que deixou de executar serviços em face de valores recebidos para tanto (Acórdão 6186/2020-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER). Não cabe à *empresa contratada* a comprovação da regular aplicação de recursos públicos, mas tão somente a comprovação da regular execução contratual (Acórdão 6109/2017-Primeira Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO).

No caso concreto, as cópias dos contratos firmados pela municipalidade com a Dental Serviços Odontológicos Ltda. não foram trazidas ao processo (Contrato 14, de 1º/6/2010, R$ 860.000,00, Pregão Presencial 14/2010; Contrato 13, de 15/2/2011, R$ 1.315.500,00, Pregão Presencial 13/2011; e Contrato 17, de 16/3/2012, R$ 1.049.500,00, Pregão Presencial 17/2012. Objeto dos três contratos: prestação de serviços médicos, como: clínico geral plantonista, cirurgião obstétrico, cirurgião geral, anestesista, dentista, enfermeiro, exames laboratoriais e exames bioquímicos).

A ausência, nos autos, de cópia dos contratos celebrados impede o exame dos exatos termos acordados entre o município e a empresa e, por conseguinte, prejudica parcialmente a verificação, pelos órgãos de controle, do desempenho da contratada, mas não elide a responsabilidade do ex-prefeito pela reparação do dano apurado.

Como se sabe, *in casu*, por se tratar de ordenador de despesas, o ex-prefeito é um agente público a quem compete a obrigação constitucional de prestar contas com base em elementos consistentes de prova da boa aplicação dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo.

A esse respeito, ante a revelia do sr. José Arnaldo Brito Magalhães, titular da prefeitura entre 2009 e 2012, e a ausência de detida análise por parte da unidade técnica, o Ministério Público de Contas examinou detalhadamente o conjunto probatório trazido aos autos pelo sr. Marcelo Kerley Queiroz, ex-sócio administrador da Dental. A documentação apresentada em sede de alegações de defesa pode ser sintetizada assim:

a) declaração da sra. Maria Alvina Gonçalves Passarinho, secretária municipal de saúde, de 31/1/2020 (Ofício 3/2020), de que *"(...) apresentamos em anexo (prontuários, atestados de óbito e escala do hospital) a documentação e informação requeridas (...) [pela Dental Serviços Odontológicos Ltda.], enfatizando que, em decorrência do lapso temporal transcorrido, parte da documentação encontra-se extraviada ou inutilizada"* (peça 48);

b) receituários e prontuários, englobando o período de 2010 a 2012 (peças 49 a 61);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

c) declaração do médico Ivan Graça Rego, de 30/1/2020, de que trabalhou como médico no Hospital Municipal de Fortaleza dos Nogueiras/MA e de que prestou serviços para a empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. nos anos de 2011/2012, *"conforme escala médica do referido hospital"* (peça 62);

d) declarações do sr. Uirajan Rego de Souza, ex-secretário municipal de saúde, do sr. José Arnaldo Brito Magalhães, ex-prefeito (gestão 2009/2012), e da sra. Antonia Maria Macedo Lopes Fonseca, ex-diretora do Hospital Municipal, todas de 27/1/2020, de que a Dental Serviços Odontológicos Ltda. prestou serviços à Secretaria Municipal de Saúde na contratação de médicos e afins, conforme Pregões Presenciais 14/2010, 13/2011 e 17/2012; de que a empresa efetuou um excelente serviço e de que não trouxe prejuízo ao erário (peça 63, pp. 1/3);

e) declaração do médico Elson Mario Costa Santos, de 23/1/2020, de que prestou serviços de ultrassonografia e de cirurgia ginecológica e obstétrica para o município de Fortaleza dos Nogueiras/MA, na Casa de Saúde Menino Jesus, no período de julho/2010 a abril/2011 (procedimentos realizados em dois dias por mês, previamente marcados), e de que os serviços eram pagos pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. (peça 63, p. 4; peça 68, p. 55, e peça 69, p. 55);

f) atestado de capacidade técnica de 13/3/2012, subscrito pelo sr. Uirajan Rego de Souza, ex-secretário municipal de saúde, no sentido de que a empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. *"é nosso prestador de serviços médicos odontológicos e de enfermagem, sempre cumprindo todas as cláusulas dos contratos firmados até esta data, não havendo nada que desabone sua boa conduta"* (peça 63, p. 5; peça 68, p. 56, e peça 69, p. 56);

g) escala mensal de médicos plantonistas na Unidade Mista Casa de Saúde Menino Jesus, todas assinadas pela sra. Antonia Maria Macedo Lopes, ex-diretora do Hospital Municipal de Fortaleza dos Nogueiras/MA:

g.1) janeiro/2012 a outubro/2012: Drs. Jorge, Ricardo, Talita, Ivan, Gilson, Neudison e Alisson (peça 63, pp. 6/14; peça 68, pp. 57/66, e peça 69, pp. 57/66);

g.2) janeiro/2011 a dezembro/2011: Drs. Euvaldo, Edmilson, Dilmar, Ricardo, Ivan, Gilson e Jorge (peça 63, pp. 15/26; peça 68, pp. 67/78, e peça 69, pp. 67/78);

g.3) agosto/2010 a dezembro/2010: Drs. Euvaldo, José S S FH [José de Sousa e Silva Filho], Edmilson e Dilmar (peça 63, pp. 27/31; peça 68, pp. 79/83, e peça 69, pp. 79/83);

h) diversas declarações de óbito com datas entre 2010 e 2012, subscritas pelos Drs. Edmilson Moreira dos Santos, Dilmar Fortes, Percílio Martins Costa Neto, José de Sousa e Silva Filho, José Euvaldo Neiva Rego, Ricardo Barros Oliveira, Ivan Rego, Jorge Luís, Antônio Gilson Bonfim da Silva ou Alisson S. Moreira (peça 64, pp. 1/66);

i) recibos de pagamentos feitos pela Dental a diversos profissionais, conforme função desempenhada e período de exercício, a saber (peças 65 a 67, documentos listados na ordem em que aparecem no processo):

NOME	FUNÇÃO/PERÍODO	DATA PGTO.	VALOR (R$)
Jorge Luiz Cunha	Médico (jan/2012)	½/2012	8.000,00
Neudson*	Médico (out/2012)	6/11/2012	5.000,00
Talita Regina Fiorio*	Enfermagem (maio/2012)	22/6/2012	1.500,00
Valena Martins Cardoso Queiroz	Enfermagem (set/2012)	20/10/2012	2.000,00
	Enfermagem (fev/2012)	2/5/2012	2.000,00
	Enfermagem (mar/2012)	2/5/2012	2.000,00
	Enfermagem (abr/2012)	2/6/2012	2.000,00
	Enfermagem (mai/2012)	20/6/2012	2.000,00
	Enfermagem (jun/2012)	20/7/2012	2.000,00
	Enfermagem (jul/2012)	20/8/2012	2.000,00
	Enfermagem (ago/2012)	20/9/2012	2.000,00
	Enfermagem (out/2012)	2/11/2012	2.000,00
	Enfermagem (nov/2012)	2/12/2012	2.000,00
Adoniran Paula de Castro**	Bioquímico (jan/2011)	2/5/2012	4.000,00
	Bioquímico (fev/2011)	9/5/2012	4.000,00
João da Silva Rego Neto	Enfermagem (abr/2012)	22/6/2012	1.180,00
	Enfermagem (fev/2012)	9/5/2012	1.180,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

NOME	FUNÇÃO/PERÍODO	DATA PGTO.	VALOR (R$)
Ivan Graça Rego	Médico (mar/2012)	14/6/2012	600,00
	Médico (maio/2012)	17/9/2012	6.500,00
	Médico (set/2012)	2/10/2012	10.000,00
	Médico (jun/2012)	21/11/2012	5.700,00
	Médico (fev/2012)	11/5/2012	1.400,00
	Médico (nov/2012)	23/11/2012	7.000,00
	Médico (mar/2012)	16/4/2012	10.000,00
	Médico (jul/2012)	10/8/2012	10.000,00
	Médico (jun/2012)	10/7/2012	10.000,00
	Médico (mai/2012)	10/6/2012	10.000,00
	Médico (abr/2012)	16/5/2012	10.000,00
	Médico (ago/2012)	12/9/2012	10.000,00
	Médico (set/2012)	2/10/2012	10.000,00
	Médico (out/2012)	2/11/2012	10.000,00
	Médico (nov/2012)	2/12/2012	10.000,00
	Médico (jan/2012)	28/3/2012 16/4/2012	1.750,00 3.000,00
	Médico (nov/2011)	17/2/2012	5.250,00
Gilson Bonfim*	Médico (out/2012)	30/10/2012	8.000,00
	Médico (maio/2012)	16/5/2012	24.000,00
	Médico (set/2012)	2/10/2012	10.000,00
	Médico (jun/2012)	9/7/2012	20.000,00
	Médico (jul/2012)	27/8/2012	10.000,00
??? (peça 65, p. 41: recibo sem nome e sem assinatura e cheques ao portador)	Médico (ago/2012)	10/7/2012 2/10/2012	5.000,00 10.000,00
Gustavo Brito de Paula	Enfermagem (mai/2012)	22/6/2012	1.290,00
	Enfermagem (jun/2012)	26/7/2012	1.500,00
	Enfermagem (set/out/nov/2012)	23/11/2012	3.000,00
	Enfermagem (jun/2012)	22/8/2012	1.050,00
	Enfermagem (ago/2012)	23/10/2012	2.000,00
	Enfermagem (abr/2012)	9/5/2012	1.290,00
	Enfermagem (fev/2012)	9/5/2012	1.290,00
	Enfermagem (nov/dez/2011)	17/2/2012	2.580,00
Ricardo Barros	Médico (mar/2012)	2/5/2012	36.000,00
	Médico (abr/2012)	22/5/2012	36.000,00
	Médico (mai/2012)	22/6/2012	36.000,00
	Médico (jun/2012)	22/7/2012	36.000,00
	Médico (jul/2012)	22/8/2012	36.000,00
	Médico (ago/2012)	22/9/2012	36.000,00
	Médico (set/2012)	22/10/2012	36.000,00
	Médico (out/2012)	22/11/2012	36.000,00
	Médico (nov/2012)	10/12/2012	36.000,00
Ricardo Barros?*	(?)(?) (peça 65, p. 59)	23/11/2012	20.000,00
Jorge Luiz Cunha	Médico (jan/2012)	½/2012	8.000,00
	Médico (jan/2012)	17/4/2012	20.000,00
Adoniran Paula de Castro	Bioquímico (nov/2011)	17/2/2012	4.000,00
João da Silva Rego Neto	Enfermagem (nov/dez/2011)	17/2/2012	2.360,00
Ivan Graça Rego	Médico (abr/2012)	13/7/2012	2.600,00
José Euvaldo Neiva Rego	Médico (dez/2010)	4/2/2011	19.550,00
	Médico (fev/2011)	29/3/2011	8.400,00
	Médico (mar/abr/2011)	2/5/2011	17.850,00
Gustavo Antunes	Médico (mai/2011)	5/7/2011	1.500,00
Valena Martins Cardoso Queiroz	Enfermagem (set/2011)	8/12/2011	2.000,00
	Enfermagem (jul/2011)	26/10/2011	2.000,00
	Enfermagem (jun/2011)	2/5/2011***	2.000,00
	Enfermagem (jul/2011)	2/5//2011***	2.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

NOME	FUNÇÃO/PERÍODO	DATA PGTO.	VALOR (R$)
	Enfermagem (abr/2011)	2/5/2011	2.000,00
	Enfermagem (mai/2011)	2/5/2011***	2.000,00
Gustavo Brito de Paula	Enfermagem (jul/2010)	29/9/2011**	1.724,00
	Enfermagem (out/2010)	30/12/2011**	1.290,00
	Enfermagem (set/2010)	16/11/2011**	1.290,00
	Enfermagem (ago/2010)	26/10/2011**	1.290,00
	Enfermagem (jun/2010)	24/8/2011**	1.500,00
	Enfermagem (mai/2010)	5/2/2011	1.300,00
	Enfermagem (mar/2010)	2/5//2011**	1.300,00
	Enfermagem (abr/2010)	2/5/2011**	1.300,00
	Enfermagem (dez/2010)	4/2/2011	2.580,00
Gustavo Brito de Paula*	Enfermagem (dez/2010)	29/3/2011	1.300,00
João da Silva Rego Neto	Enfermagem (jul/2011)	29/9/2011	2.300,00
	Enfermagem (out/2011)	20/12/2011	1.180,00
	Enfermagem (set/2011)	8/12/2011	2.300,00
	Enfermagem (ago/2011)	26/10/2011	2.300,00
	Enfermagem (jun/2011)	24/8/2011	2.300,00
	Enfermagem (mai/2011)	5/7/2011	2.300,00
	Enfermagem (abr/2011)	21/6/2011	2.300,00
	Enfermagem (mar/2011)	10/5/2011	1.725,00
	Enfermagem (dez/2010)	4/3/2011	4.600,00
	Enfermagem (fev/2011)	29/3/2011	2.300,00
Edmilson Moreira Santos	Médico (jul/2011)	29/9/2011	4.000,00
	Médico (nov/dez/2011)	29/12/2011	9.950,00
	Médico (set/out/2011)	16/11/2011	10.000,00
	Médico (ago/2011)	26/10/2011	3.800,00
	Médico (mai/2011)	1/8/2011	7.500,00
	Médico (mar/2011)	21/6/2011	10.000,00
	Médico (mar/2011)	10/5/2011	10.000,00
	Médico (dez/2010)	4/3/2010 (peça 67, p. 39)	38.000,00
	Médico (fev/2011)	29/3/2011	13.000,00
Ricardo Barros	Serviços de ultrassom (out/2011)	8/12/2011	12.800,00
	Serviços de ultrassom (nov/2011)	8/12/2011	12.800,00
	Médico (out/2011)	8/12/2011	36.000,00
	Serviços de ultrassom (set/2011)	26/10/2011	12.800,00
	Médico (ago/2011)	26/10/2011	36.000,00
	Serviços de ultrassom (ago/2011)	26/9/2011	12.800,00
	Médico (jul/2011)	24/8/2011	36.000,00
	Médico (ago/2011)	24/8/2011	36.000,00
	Médico (abr/2011)	2/5/2011	29.600,00
	Serviços de ultrassom (mar/abr/maio/2011)	2/5/2011	17.850,00
	Médico (maio/2011)	2/5/2011	36.600,00
	Médico (mar/2011)	2/5/2011	9.600,00
	Médico (fev/2011)	29/3/2011	2.400,00
	Médico (nov/2011)	30/12/2011	36.000,00
Nelson Horácio M. Fonseca	Médico (fev/2011)	29/3/2011	6.000,00
Elson Mario Costa Santos	Médico (fev/2011)	8/4/2011	6.000,00
Ivan Graça Rego	Médico (jul/2011)	5/10/2011	2.500,00
	Médico (set/2011)	21/12/2011	6.500,00
	Médico (set/out/2011)	8/12/2011	5.500,00
	Médico (ago/2011)	11/11/2011	8.108,91
	Médico (jul/2011)	20/10/2011	3.500,00
	Médico (jun/2011)	24/8/2011	5.500,00
	Médico (jun/2011)	20/7/2011	5.750,00
	Médico (maio/2011)	5/7/2011	3.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

NOME	FUNÇÃO/PERÍODO	DATA PGTO.	VALOR (R$)
	Médico (mar/2011)	2/5/2011	1.000,00
	Médico (abr/2011)	29/3/2011 (peça 67, p. 66)	1.000,00
	Médico (fev/2011)	29/3/2011	1.000,00
Adoniran Paula de Castro	Bioquímico (jul/2011)	29/9/2011	4.000,00
	Bioquímico (abr/2011)	21/6//2011	6.000,00
	Serviços prestados (nov/dez/2010)	4/2/2011	24.000,00
	Bioquímico (mar/2011)	10/5/2011	6.000,00
	Serviços médicos (fev/2011) (peça 67, p. 73)	8/4/2011	16.000,00
	Bioquímico (set/2011)	8/12/2011	4.000,00
	Bioquímico (jul/2011)	26/10/2011	4.000,00
	Bioquímico (mai/2011)	1/8/2011	4.000,00
	Bioquímico (jun/2011)	6/9/2011	4.000,00
Antônio Gilson Bonfim	Médico (mai/2011)	5/7/2011	1.500,00
	Médico (mar/2011)	3/6/2011	1.500,00
	Médico (mar/2011)	2/5/2011	3.000,00
José Euvaldo Neiva Rego*	Médico (peça 67, p. 81)	29/10/2010 30/12/2010	9.434,03 7.845,00
José Euvaldo Neiva Rego	Médico (jun/2010)	5/8/2010	3.997,46
	Médico (jun/2010)	26/8/2010	5.000,00
	Médico (ago/2010)	1/10/2010	4.000,00
	Médico (set/2010)	29/10/2010	4.000,00
	Médico (out/2010)	30/11/2010	7.350,00
Edmilson Moreira Santos	Médico (maio/2010)	5/8/2010	11.985,53
	Médico (jun/2010)	26/8/2010	13.000,00
	Médico (jul/2010)	26/8/2010	8.500,00
	Médico (ago/2010)	29/10/2010	9.000,00
	Médico (set/2010)	19/11/2010	12.000,00
	Médico (out/2010)	30/12/2010	12.000,00
Dilmar Fortes	Médico (mês?)	5/8/2010 26/8/2010	3.997,46 4.982,96
	Médico (out/2010)	19/11/2010	6.000,00
	Médico (dez/2010)	4/2/2011	3.992,00
	Médico (nov/2010)	30/12/2010	3.500,00
	Médico (ago/2010)	1/10/2010	3.500,00
	Médico (set/2010)	29/10/2010	4.000,00
José de Sousa Silva Filho	Médico (jun/2010)	26/8/2010	5.000,00
	Médico (jun/2010)	5/8/2010	3.997,46
	Médico (ago/2010)	1/10/2010	4.000,00
	Médico (set/2010)	29/10/2010	4.000,00
	Médico (out/2010)	30/12/2010	4.000,00
	Médico (out/2010)	19/11/2010	5.000,00
	Médico (dez/2010)	4/2/2011	3.000,00
Adoniran Paula de Castro	? (junho/2010) ? (peça 67, p. 106)	5/8/2010 30/12/2010	6.000,00 6.000,00
	Serviços prestados (julho/2010)	26/8/2010	9.000,00
	Serviços prestados (jul/2010)	1/10/2010	3.000,00
	Serviços prestados (set/2010)	19/11/2010	9.000,00
Gustavo Brito de Paula*	? (mês?)	26/8/2010	2.576,00
Gustavo Brito de Paula*	Serviços prestados (nov/2010)	31/12/2010	1.290,00
Gustavo Brito de Paula	Serviços prestados (out/2010)	30/11/2010	1.290,00
	Serviços prestados (set/2010)	29/10/2010	1.290,00
	Serviços prestados (ago/2010)	1/10/2010	1.290,00
	Serviços prestados (jul/2010)	5/8/2010	1.290,00
	Serviços prestados (jun/2010)	5/8/2010	1.290,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

NOME	FUNÇÃO/PERÍODO	DATA PGTO.	VALOR (R$)
Wiama da Costa Jucá	Médico (maio/jun/2010)	5/8/2010	7.000,00
	Médico (ago/set/2010)	19/11/2010	7.000,00
Ivan Graça Rego	(?)(?) (peça 67, p. 121)	1/10/2010 29/10/2010	2.000,00 1.000,00
Nelson Horácio M. Fonseca	(?) (?) (peça 67, p. 122)	30/12/2010	3.000,00
	Médico (jun/2010)	05/08/2010	5.978,03
Elson Mario Costa Santos	Serviços prestados (out/2010)	30/12/2010	6.000,00
	Serviços prestados (set/2010)	19/11/2010	6.000,00
	(?)(?)	09/09/2010	6.000,00
	Médico (maio/2010)	05/08/2010	6.000,00
João da Silva Rego Neto	Serviços prestados (nov/2010)	30/12/2010	2.300,00
	Serviços prestados (out/2010)	30/11/2010	2.300,00
	Serviços prestados (set/2010)	29/10/2010	2.300,00
	Serviços prestados (ago/2010)	1/10/2010	2.300,00
	Serviços prestados (jul/2010)	5/8/2010	2.300,00
	Serviços prestados (jun/2010)	5/8/2010	2.300,00
Valena Martins Cardoso Queiroz	Serviços prestados (jun/jul/ago/set/out/nov/dez/2010)	4/2/2011	16.000,00
TOTAL	-	-	1.612.833,84

* De acordo com os comprovantes de depósito acostados aos autos, o titular da conta creditada não é o profissional indicado no recibo de pagamento (peça 65, pp. 2/3, 35/40 e 59; peça 66, p. 3; e peça 67, pp. 21, 81 e 112/3).

**Longo lapso temporal (mais de um ano) entre o período de prestação dos serviços indicado no recibo em nome do sr. Adoniran Paula de Castro (jan/2011 e fev/2011) e a data do respectivo pagamento (maio/2012), consoante comprovantes de depósito juntados ao processo (peça 65, pp. 14/5, e peça 66, pp. 14/5). Também aconteceram pagamentos com mais de um ano de defasagem em relação à data da prestação dos serviços pelo sr. Gustavo Brito de Paula (peça 67, pp. 11/9).

***Recibos de pagamento assinados pela sra. Valena Martins Cardoso Queiroz no dia 2/5/2011, mas se referem a serviços prestados nos meses de maio, junho e julho/2011, caracterizando, em princípio, pagamento antecipado (peça 67, pp. 7/8 e 10).

****Recibo em nome do sr. Ivan Graça Rego (R$ 2.500,00), com data de 29/9/2011 e referente a serviços médicos prestados no mês de agosto de 2011. Como o recibo está sem assinatura e não foi apresentado o comprovante de depósito (peça 67, p. 68), o valor não foi incluído na tabela acima.

*****Recibo em nome do sr. Nelson Horácio M. Fonseca (R$ 6.000,00), com data de 1/10/2010 e referente a serviços prestados no mês de setembro de 2010. Como o recibo está sem assinatura e não foi apresentado o comprovante de depósito, nem cópia do respectivo cheque (peça 67, p. 124), o valor não foi incluído na tabela acima.

j) contratos de prestação de serviços na área de saúde junto ao Município de Fortaleza dos Nogueiras/MA, sem vínculo empregatício, firmados entre a Dental Serviços Odontológicos Ltda. e diversos profissionais, conforme síntese que segue (peças 68, pp. 1/54, e 69, pp. 1/54):

CONTRATADO	FUNÇÃO	DATA DO CONTRATO	REMUNERAÇÃO (R$)
João da Silva Rego Neto	Enfermeiro	10/8/2010 28/2/2011 31/3/2012	185,00 por plantão
Edmilson Moreira dos Santos	Médico	31/3/2012 1/9/2010 15/3/2011	1.500,00 por plantão de 24h 1.000,00 por plantão de 24h 1.000,00 por plantão de 24h
Jorge Luiz Cunha	Médico	31/3/2012	1.600,00 por plantão de 24h
Valena Martins Nogueira Cardoso	Enfermeiro	31/3/2012 10/6/2010 28/2/2011	185,00 por plantão
Ricardo Barros de Oliveira	Médico	31/3/2012 15/3/2011	1.600,00 por plantão de 24h
Gustavo Brito de Paula	Enfermeiro	31/3/2012	185,00 por plantão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

CONTRATADO	FUNÇÃO	DATA DO CONTRATO	REMUNERAÇÃO (R$)
		10/9/2010 28/2/2011	
José Euvaldo Neiva Rego	Médico	2/9/2010 15/3/2011	1.000,00 por plantão de 24h
	Cirurgião Geral	2/9/2010 15/3/2011	2.500,00 por plantão de 24h
José de Sousa e Silva Filho	Médico	3/9/2010 15/3/2011	1.000,00 por plantão de 24h
	Cirurgião Geral	3/9/2010 15/3//2011	2.500,00 por plantão de 24h
Wiama da Costa Jucá	Anestesista	1/9/2010	1.750,00 por plantão de 24h
Dilmar Fortes	Médico	10/9/2010	1.000,00 por plantão de 24h

Em boa medida, a documentação apresentada a esta Corte guarda coerência entre si e com o objeto e as datas de vigência dos Contratos 14/2010, 13/2011 e 17/2012, celebrados pela municipalidade com a Dental. Como visto, entre outros elementos, ao presente processo foram juntadas cópias de receituários, de prontuários, de declarações de médicos, de declaração do ex-secretário municipal de saúde, de declaração da ex-diretora do Hospital Municipal, de atestado de capacidade técnica da empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. e da escala mensal dos médicos plantonistas (agosto/2010 a outubro/2012), bem como de declarações de óbito subscritas por diversos médicos contratados. Também foram juntadas cópias de recibos de pagamentos feitos pela Dental a diversos profissionais e de alguns dos respectivos contratos de prestação de serviços na área de saúde junto ao Município de Fortaleza dos Nogueiras/MA, sem vínculo empregatício.

Especificamente sobre o valor das despesas, em uma tentativa de encontrar o montante despendido pela Dental, o Ministério Público de Contas, de forma conservadora, mediante a tabela anteriormente elaborada, acolhendo documentos com algumas inconsistências[1], chegou à quantia aproximada de **R$ 1.612.833,84**, importância esta que é muito próxima ao valor de **R$ 1.680.260,00**, glosado pelo Denasus no âmbito do Relatório de Auditoria 14.555 (planilha de glosas à peça 23). A diferença é de cerca de R$ 67 mil a menor, aproximadamente 4% do valor total.

Ainda assim, o MP de Contas entende que a documentação oferecida (peças 48 a 69) não é bastante para comprovar o bom e regular emprego dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Fortaleza dos Nogueiras/MA, no âmbito do Piso de Atenção Básica.

Isso porque, embora haja inúmeros documentos que evidenciam a prestação de serviços pela Dental junto à municipalidade, não foram trazidos ao TCU as notas de empenho e os documentos de liquidação das despesas, incluindo demonstrativos dos tipos de procedimentos realizados, das quantidades e dos preços individualizados dos procedimentos, assim como também não foram trazidas as notas fiscais emitidas pela empresa Dental à conta dos Contratos 14/2010, 13/2011 e 17/2012.

É nessa linha o marco legal vigente, materializado em julgados desta Corte, a saber:

> "Para execução do contrato, devem ser previstos e implementados mecanismos de controle que propiciem ao órgão a possibilidade de rastrear os serviços efetivamente prestados pelas empresas contratadas para fins de ateste e pagamento." (Acórdão 1597/2010-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

[1] Vide comentários *, ** e *** na parte inferior da tabela. Especificamente sobre recibos apresentados em duplicidade, registre-se que foram considerados apenas uma vez no cálculo (*v.g.*, Neudson: peça 65, p. 2, e peça 66, p. 3; Valena Martins Nogueira Cardoso: peça 65, pp. 4/13, e peça 66, pp. 4/13; Adoniran Paula de Castro: peça 65, pp. 14/5, e peça 66, pp. 14/5; João da Silva Rego Neto: peça 65, pp. 16/7, e peça 66, pp. 17/8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

> "A Administração não deve realizar pagamentos a empresas contratadas sem a devida comprovação da prestação efetiva e integral dos serviços contratados." (Acórdão 2038/2008-Plenário | Relator: GUILHERME PALMEIRA)

Nesse contexto, é de se concluir que não restou devidamente comprovado o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A ausência de demonstração da regularidade na utilização dos recursos leva o Ministério Público de Contas a concordar com a proposta da SecexTCE de condenação do sr. José Arnaldo Brito Magalhães, prefeito na gestão 2009/2012 (peça 8, p. 3).

Cabe um comentário sobre o argumento da unidade técnica de *"(...) a empresa em questão ser uma clínica odontológica e não médica, fato este que denota, no mínimo, uma situação de estranheza acerca de sua contratação"* (peça 86, p. 12, item 29.13). Nesse particular, segundo registro do sistema CNPJ, embora já sob a forma de empresário individual, a empresa tinha como atividade econômica principal *"atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares"*, além de outras atividades secundárias, a exemplo de *"atividade odontológica"* e de *"atividade de atenção ambulatorial não especificada anteriormente (atividades prestadas por médicos, dentistas, enfermeiros, fisioterapeutas, nutricionistas, farmacêuticos, bioquímico)"* (peça 83, p. 3, e peça 90). O argumento da SecexTCE, portanto, não deve respaldar a proposta de condenação.

Sobre as alegações de prescrição do débito, constantes das defesas às peças 47 e 82, cabe complementar o exame levado a efeito pela unidade técnica, considerando o advento da deliberação do STF acerca do Tema 899 (Repercussão Geral), não abordado na instrução à peça 86.

A jurisprudência desta Casa tem a seguinte orientação firmada:

> "O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema *899* da Repercussão Geral), a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU." (Acórdão 2018/2020-Plenário | Relator: ANA ARRAES e Acórdão 6589/2020-Segunda Câmara | Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

Pela pertinência da análise, veja-se excerto do voto condutor do recente Acórdão 77/2021 – Plenário (TC 003.337/2015-4), da lavra do Ministro Jorge Oliveira:

> "7. Antes de iniciar a análise da argumentação trazida pelos recorrentes, anoto que a Serur, de ofício, promoveu análise de eventual ocorrência de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário - ainda que tal ponto não tenha sido arguido nos apelos - por entender que se trata de questão de ordem pública.
>
> 8. Motivou tal exame a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF no Recurso Extraordinário – RE 636.886, oportunidade em que foi fixada, em repercussão geral, a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).
>
> 9. Lembro, entretanto, que a decisão do STF ainda não transitou em julgado e encontra-se na fase de apreciação de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União. Isso significa que, além da necessidade de modular adequadamente os efeitos daquela decisão, existem pontos a serem aclarados antes de poder ser aplicada a tese fixada no RE, tais como, entre outros: (i) a aplicação prospectiva ou não do novo entendimento, (ii) o marco legal a ser empregado para discussão da matéria e o prazo prescricional a ser considerado, (iii) o termo inicial para contagem do prazo a ser adotado e (iv) a existência ou não de marcos interruptivos ou suspensivos e de prescrição intercorrente.
>
> 10. Além disso, o caso concreto tratado no RE diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para deslindá-lo, foi necessária a aplicação da Lei 6.830/1980, a Lei de Execuções Fiscais, diploma legal evidentemente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

> inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.
> 11. Assim, por não ser possível extrapolar os parâmetros normativos empregados pelo STF para solução do problema enfrentado no RE 636.886, e dada a imprescindibilidade da fixação definitiva de orientações acerca da aplicação do Tema 899, o que só acontecerá com o julgamento dos embargos de declaração opostos naquele Extraordinário, inclino-me, até que isso ocorra, a manter a interpretação adotada pela Corte Suprema, em 2008, no Mandado de Segurança - MS 26.210, oportunidade em que foi fixada tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário."

No TC 034.954/2015-5, a matéria também foi enfrentada, conforme manifestação do Ministro Weder de Oliveira (Acórdão 190/2021 – Plenário):

> "9. Em resumo, o recorrente alegou a ocorrência da prescrição do ressarcimento por transcurso de prazo e intentou afastar o débito e as irregularidades apresentando novos documentos.
> 10. Sobre a primeira alegação, aplico a jurisprudência atual deste Tribunal sobre a matéria, no sentido da imprescritibilidade do débito, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e na Súmula TCU 282.
> 11. Mesmo conhecendo a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 899, cuja repercussão geral foi reconhecida no âmbito do RE 636.886, registro que a decisão ainda não transitou em julgado naquela Corte, estando pendente de apreciação de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), para melhor compreensão de seu exato alcance.
> 12. Assim, diante das incertezas geradas acerca do instituto da prescrição da pretensão ressarcitória, cujo deslinde na Suprema Corte poderá assumir novos contornos, opto por continuar a seguir a jurisprudência dominante nesta Corte de Contas, sedimentada na Súmula TCU 282, segundo a qual é imprescritível a pretensão de ressarcimento por parte da União.
> 13. Registro que recentes decisões deste Tribunal, adotadas após o que restou deliberado pelo STF no Tema 899, também abraçaram a tese da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo, a exemplo dos Acórdãos 5.236/2020-TCU-1ª Câmara, 6.171/2020-TCU-2ª Câmara, 6.084/2020-TCU-1ª Câmara, 5.681/2020-TCU-2ª Câmara, 6.846/2020-TCU-2ª Câmara, 6.676/2020-TCU-2ª Câmara, 6.707/2020-TCU-2ª Câmara, 6.473/2020-TCU-1ª Câmara, 6.466/2020- TCU-1ª Câmara, 6.465/2020-TCU-1ª Câmara, 3.091/2020-TCU-Plenário, 3.228/2020-TCU-Plenário, 4.076/2020-TCU-Plenário, entre outros."

À luz do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, no caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva do TCU também não se operou, considerando que não decorreram dez anos desde as irregularidades sancionadas e que a citação dos responsáveis foi determinada em 8/11/2019 (peça 36).

IV

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas, dissentindo parcialmente da proposição da SecexTCE (peças 86 a 88), opina no sentido de o Tribunal:

a) **considerar revel**, para todos os efeitos, o sr. José Arnaldo Brito Magalhães (CPF 487.322.143-91), ex-prefeito de Fortaleza dos Nogueiras/MA, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) **acatar parcialmente** as alegações de defesa apresentadas pelos srs. Marcelo Kerley Queiroz (CPF 925.326.403-91) e Naahas Nelson Queiroz (CPF 366.865.748-30) e excluí-los da relação processual;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

8.443/1992, c/c os arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, **julgar irregulares** as contas do sr. José Arnaldo Brito Magalhães (CPF 487.322.143-91), ex-prefeito de Fortaleza dos Nogueiras/MA, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do **Fundo Nacional de Saúde**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/10/2010	43.000,00
3/11/2010	19.600,00
19/11/2010	52.500,00
30/11/2010	25.735,00
4/2/2011	70.000,00
22/3/2011	50.000,00
10/5/2011	40.000,00
20/6/2011	33.600,00
5/7/2011	49.500,00
1/8/2011	30.000,00
10/8/2011	25.000,00
23/8/2011	25.000,00
6/9/2011	14.000,00
15/9/2011	23.000,00
23/9/2011	26.000,00
5/10/2011	15.000,00
20/10/2011	9.000,00
20/10/2011	35.000,00
25/10/2011	40.000,00
16/11/2011	43.000,00
25/11/2011	26.580,00
29/11/2011	5.420,00
7/12/2011	22.325,00
20/12/2011	39.000,00
29/12/2011	27.000,00
23/1/2012	30.000,00
31/1/2012	33.000,00
10/2/2012	30.000,00
17/2/2012	31.000,00
28/3/2012	50.000,00
3/4/2012	30.000,00
17/4/2012	20.000,00
30/4/2012	40.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/5/2012	20.000,00
16/5/2012	25.000,00
22/5/2012	30.000,00
21/6/2012	15.000,00
21/6/2012	46.000,00
6/7/2012	20.000,00
11/7/2012	10.000,00
24/7/2012	38.000,00
21/8/2012	40.000,00
27/8/2012	12.000,00
3/9/2012	5.000,00
5/9/2012	1.000,00
20/9/2012	40.000,00
26/9/2012	6.000,00
1/10/2012	15.500,00
22/10/2012	45.000,00
30/10/2012	20.000,00
6/11/2012	40.000,00
23/11/2012	24.000,00
23/11/2012	23.000,00
6/12/2012	50.000,00
18/12/2012	20.000,00
18/12/2012	44.000,00
31/12/2012	8.500,00
31/12/2012	29.000,00

d) **aplicar** ao sr. José Arnaldo Brito Magalhães (CPF 487.322.143-91), ex-prefeito de Fortaleza dos Nogueiras/MA, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) **autorizar,** desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

f) **autorizar,** caso solicitado pelo responsável, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor;

g) **enviar** cópia do acórdão a ser prolatado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão (§ 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 e § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU), para adoção das medidas cabíveis, bem como ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, informando-lhes que a presente deliberação, acompanhada do relatório e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.

do voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias de forma impressa, sem custos;

h) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os 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.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72012555.