

## VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) realizou auditoria no município de Fortaleza dos Nogueiras/MA com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica – PAB fixo e variável (Estratégias Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde) e Assistência Farmacêutica Básica, bem como avaliar os processos de contratação e pagamentos à empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda., em face de denúncia sobre irregularidades em licitações e venda 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.

2. A partir do relatório do Denasus, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) instaurou esta Tomada de Contas Especial em decorrência da não comprovação da regular aplicação de recursos repassados ao município de Fortaleza dos Nogueiras/MA, no âmbito do Piso de Atenção Básica (PAB), ante a “falta de comprovação de serviços prestados” pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. (M K Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos), entre 2010 e 2012, no valor histórico de R\$ 1.680.260,00.

3. A fase interna desta TCE obedeceu à regência normativa para a espécie e resultou na constatação de prejuízo ao Erário e identificação dos responsáveis, conforme Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 27), Relatório e Certificado de Auditoria (peças 28 e 29), Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 30), em conclusões uniformes por considerar irregulares as contas prestadas. O pronunciamento ministerial respectivo consta da peça 31.

4. No âmbito deste Tribunal, após exame da documentação inicialmente trazida ao processo, procedeu-se à citação dos responsáveis José Arnaldo Brito Magalhães, Naahas Nelson Queiroz e Marcelo Kerley Queiroz para que apresentassem suas alegações de defesa em razão da “falta de comprovação dos serviços prestados pela empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda.”.

5. O Sr. José Arnaldo Brito Magalhães (prefeito de Fortaleza dos Nogueiras-MA no período de 1/1/2009 a 31/12/2012) permaneceu silente, podendo ser o mesmo considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Os outros dois responsáveis, sócios da empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda. (M K Queiroz Serviços Médicos e Odontológicos), apresentaram as alegações de defesa (peças 62-69 e 82-83).

6. Após exame dos elementos trazidos ao processo, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (antiga SecexTCE) propôs ao Tribunal, em síntese:

a) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Naahas Nelson Queiroz e excluí-lo da relação processual, por se tratar de sócio não administrador à época dos fatos, bem como por ter se retirado da sociedade posteriormente;

b) considerar revel, para todos os efeitos, José Arnaldo Brito Magalhães, rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Marcelo Kerley Queiroz e julgar irregulares as contas desses responsáveis condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

7. Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal dissentiu do exame e da proposta da unidade técnica somente em relação ao Sr. Marcelo Kerley Queiroz, considerando que, ainda que com pequena diferença de valores (4%), a documentação trazida aos autos guarda coerência com o objeto e as datas de vigência dos Contratos 14/2010, 13/2011 e 17/2012, celebrados pela municipalidade com a

empresa Dental Serviços Odontológicos Ltda., de modo que caberia sua exclusão da relação processual.

8. Desde logo, acolho o exame realizado pela AudTCE, com o ajuste de encaminhamento proposto pelo **Parquet**, incluindo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos destaques que farei adiante.

9. Preliminarmente, examino a questão da prescrição, por ser matéria de ordem pública, reconhecível de ofício, independentemente da fase ou prazos processuais, tendo por base a recente regulamentação da matéria no âmbito desta Corte de Contas (Resolução-TCU 344/2022), que adotou para os processos de controle externo em curso no Tribunal de Contas da União a disciplina da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, senão vejamos:

Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.

10. Importa destacar, para este exame, os seguintes artigos da citada Resolução:

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.

(...)

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

(...)

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

(...)

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

(...)

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

11. No presente caso, a partir da contagem inicial do prazo prescricional, aplicando-se as diretrizes da novel Resolução, temos os seguintes marcos temporais e interruptivos:

- Contagem inicial: 04/02/2016;

- Relatório da TCE 57/2018: 21/5/2018 (Peça 27);

- Relatório de Auditoria: 23/5/2019 (Peça 28);

- Certificado de Auditoria: 30/5/2019 (Peça 29);
- Parecer do Dirigente de Controle Interno 526: 30/5/2019 (Peça 30);
- SecexTCE - Ato de ordenação da citação: 8/11/2019 (Peça 36);
- Citação por Edital 0683/2020-TCU/Seproc: 21/5/2020 (Peça 79);
- Instrução SecexTCE: 16/9/2020 (Peça 86);
- Parecer do MPTCU: 8/2/2021 (Peça 91).

12. Como se vê, independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, nota-se que não há que se falar em prescrição com fundamento nos artigos 4º e 5º ou 8º da Resolução/TCU 344, uma vez que, consideradas as interrupções indicadas, a prescrição nestes autos só ocorrerá em fevereiro de 2026, caso não surjam outras causas interruptivas.

13. No mérito, merece destaque o levantamento realizado pelo MPTCU a indicar que a documentação trazida aos autos pelos responsáveis é capaz de demonstrar, em boa medida, a coerência com o objeto contratado com a municipalidade, senão vejamos:

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

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):

[ver quadro no relatório]

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):

[ver quadro no relatório]

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, 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.

14. Desse levantamento, entretanto, não se pode concluir a regularidade das contas do gestor municipal, uma vez que o simples reconhecimento da prestação de serviços pela empresa Dental não é

capaz de firmar nexo de causalidade com os recursos repassados pelo FNS, como bem apontou o **Parquet** no seguinte trecho de seu parecer:

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.

(...)

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).

15. Desse modo, excluindo os Srs. Marcelo Kerley Queiroz e Naahas Nelson Queiroz desta relação processual, e não havendo óbice prescricional, cabe o julgamento destas contas especiais pela irregularidade, condenando o Sr. José Arnaldo Brito Magalhães pelo débito apurado, além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor, em face do montante atualizado do débito, fixo em R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

16. Com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.442/92, deve ser remetida cópia dos autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de março de 2023.

AROLDO CEDRAZ  
Relator