

### Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos do Piso de Atenção Básica (PAB), repassados ao município de Montes Altos/MA.

2. As irregularidades em questão foram identificadas em auditoria realizada entre 26/5 e 30/6/2014 pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), com a finalidade de avaliar a aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica – PAB fixo e PAB variável (Estratégia Saúde da Família, Estratégia, Saúde Bucal, Agentes Comunitários de Saúde e Assistência Farmacêutica Básica) no município, abrangendo o período de 3/7/2013 a 17/4/2014.

3. De acordo com o relatório de auditoria e seus anexos<sup>1</sup>, foram constatadas as irregularidades abaixo transcritas:

- a) “concessão de diárias pagas a servidor, sem comprovação da realização da viagem e sua finalidade, contrariando o disposto nos seguintes normativos: Lei nº 4.320/1964, art. 62 e art.63, §§ 1º e 2º; Decreto nº 93.872/1986, art. 36, § 2º e art. 42 e Constituição Federal, art. 70, parágrafo único. Evidência: constatação 323111 (peça 69, p. 22-24);
- b) não comprovação da efetiva entrega e recebimento dos produtos pagos à empresa Brasfarma Comercial Ltda., contrariando o disposto nos seguintes normativos: Lei nº 4.320/1964, art. 63 §§ 1º e 2º, c/c art. 62 e 83; Decreto Federal nº 93.872/1986, art. 36 c/c art. 42 e Portaria GM/MS nº 1.555/2013, art. 9º. Evidência: constatação 323025 (peça 69, p. 21-22);
- c) não apresentação da documentação comprobatória de despesas pagas com recursos do SUS para ações da Atenção Básica, contrariando o disposto nos seguintes normativos: Lei nº 4.320/1964, art. 63, §§ 1º e 2º, Decreto nº 93.872/1986, art. 36, § 2º e Constituição Federal, art. 70, parágrafo único. Evidência: constatação 323018 (peça 69, p. 21-21).”

4. O tomador de contas arrolou como responsáveis a Sra. Kelli Cristina Machado dos Santos, secretária municipal de Saúde, a Sra. Maria Silva Fialho, secretária municipal de Administração e Finanças, e o Sr. Valdivino Rocha Silva, prefeito municipal.

5. Após análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, o relatório do Denasus consignou que as irregularidades totalizaram, em valores históricos: a) R\$ 750,00; b) 178.591,80 e c) R\$ 13.200,00<sup>2</sup>.

6. Neste Tribunal, a TCE foi autuada em 23/10/2019.

7. Inicialmente, os responsáveis Kelli Cristina Machado dos Santos, Valdivino Rocha e Maria Silva Fialho, foram citados nos termos abaixo transcritos<sup>3</sup>:

“Irregularidade 1: concessão de diárias pagas a servidor, sem comprovação da realização da viagem e sua finalidade:

(...)

Solidariedade: Kelli Cristina Machado dos Santos e Valdivino Rocha Silva

<sup>1</sup> Relatório de auditoria nº 14350, peças 69/71.

<sup>2</sup> Peça 74.

<sup>3</sup> Peça 198.

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) | D/C |
|--------------------|----------------------|-----|
| 03/07/2013         | 750,00               | D   |

Irregularidade 2: não comprovação da efetiva entrega e recebimento dos produtos pagos à empresa Brasfarma Comercial Ltda.:

(...)

...Solidariedade: Kelli Cristina Machado dos Santos, Valdivino Rocha Silva e Maria Silva Fialho

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) | D/C |
|--------------------|----------------------|-----|
| 03/07/2013         | 3786,43              | D   |

Solidariedade: Kelli Cristina Machado dos Santos e Valdivino Rocha Silva

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) | D/C |
|--------------------|----------------------|-----|
| 25/09/2013         | 3967,93              | D   |
| 06/11/2013         | 3751,70              | D   |
| 06/11/2013         | 1348,30              | D   |
| 13/11/2013         | 9580,00              | D   |
| 26/03/2014         | 24426,96             | D   |
| 26/03/2014         | 13619,02             | D   |
| 26/03/2014         | 11045,48             | D   |
| 26/03/2014         | 18649,80             | D   |
| 26/03/2014         | 12254,12             | D   |
| 26/03/2014         | 18325,50             | D   |
| 26/03/2014         | 14588,72             | D   |
| 26/03/2014         | 11878,34             | D   |
| 26/03/2014         | 17262,60             | D   |
| 26/03/2014         | 14106,90             | D   |
| 06/08/2015         | 32080,74             | C   |

Irregularidade 3: não apresentação da documentação comprobatória de despesas pagas com recursos do SUS para ações da Atenção Básica:

(...)

Solidariedade: Kelli Cristina Machado dos Santos e Valdivino Rocha Silva

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) | D/C |
|--------------------|----------------------|-----|
| 03/02/2014         | 900,00               | D   |
| 03/02/2014         | 900,00               | D   |

|            |        |     |
|------------|--------|-----|
| 14/03/2014 | 900,00 | D   |
| 14/03/2014 | 900,00 | D   |
| 17/04/2014 | 900,00 | D   |
| 17/04/2014 | 900,00 | D   |
| 17/04/2014 | 900,00 | D   |
| 17/04/2014 | 900,00 | D'' |

8. A Sra. Kelli Cristina Machado dos Santos e o Sr. Valdivino Rocha apresentaram alegações de defesa.

9. O Fundo Municipal de Saúde de Montes Altos devolveu ao FNS o valor de R\$ 32.080,74, em 06/08/2015<sup>4</sup>, considerado como crédito em favor dos responsáveis.

10. A unidade instrutiva registrou que na citação realizada não foi incluída parcela de débito no valor de R\$ 6.000,00, referenciado a 26/7/2013, relativo à não apresentação da documentação comprobatória de despesas pagas com recursos do SUS para ações da Atenção Básica, razão pela qual considerou oportuno refazer a citação<sup>5</sup>.

11. Examinadas as alegações de defesa, considerou que a responsabilidade de Maria Silva Fialho, deveria ser excluída, por não haver evidências de que tenha tido participação nas irregularidades sob análise<sup>6</sup>. Foi, então, promovida nova e regular citação dos responsáveis Kelli Cristina Machado dos Santos e Valdivino Rocha Silva. Ambos os responsáveis apresentaram alegações de defesa<sup>7</sup>.

12. A secretaria examinou a documentação apresentada e concluiu: pela não ocorrência da prescrição, pela exclusão de Maria Silva Fialho da relação processual, pela rejeição das alegações de defesa apresentadas, pelo julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade, com condenação em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992<sup>8</sup>.

13. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado concordou com o encaminhamento proposto.<sup>9</sup>

## II

14. Inicialmente, acolho a análise da unidade instrutiva que concluiu pela não ocorrência da prescrição, com base nos critérios dispostos na Resolução TCU 344/2022<sup>10</sup>.

15. Também acompanho as conclusões pela exclusão de Maria Silva Fialho da relação processual, por não haver evidências de sua participação nas irregularidades sob análise.

16. A irregularidade atinente à concessão de diárias pagas a servidores da área da saúde, sem comprovação sobre a efetiva realização da viagem, totalizava, inicialmente, R\$ 18.570,00.

<sup>4</sup> Peça 68.

<sup>5</sup> Peça 198.

<sup>6</sup> Peça 198.

<sup>7</sup> Peças xxx.

<sup>8</sup> Peça 276.

<sup>9</sup> Peça 279.

<sup>10</sup> Peça 279.

17. Após análise de documentação apresentada pelos responsáveis, composta de portarias de autorizações de viagens, notas de empenho, ordens de pagamento e comprovantes de transferência, o Denasus rejeitou apenas a parte referente à proposta de devolução 213308 do seu relatório de auditoria<sup>11</sup>.

18. Registrou que a portaria 17, de 10/7/2013, que autorizou a viagem do servidor P.O.A., entre 10 e 13/7/2013, não corresponde ao objeto da nota de empenho 307001, à ordem de pagamento 307002 e ao comprovante de transferência do Banco do Brasil, no valor de R\$ 750,00, em nome da servidora S.F.A, todos com data de 3/7/2013. Em suas alegações de defesa, os responsáveis informam que a servidora S.F.A. não pode realizar a viagem e foi substituída pelo servidor P.O.A. que viajou entre 10 e 13/7/2013<sup>12</sup>.

19. Da documentação pertinente<sup>13</sup>, verifica-se que, apesar da servidora municipal S.F.A. não ter viajado, tendo sido, nos termos das alegações de defesa apresentadas, substituída pelo servidor P.O.A. ocorreu, de fato, a transferência da importância impugnada para a conta da servidora que não teria viajado<sup>14</sup>. Remanesce, portanto, o débito, por não haver comprovação de que o valor indevidamente repassado a essa servidora tenha sido recuperado.

20. Com relação à irregularidade referente à não comprovação da entrega e do recebimento dos produtos pagos à empresa Brasfarma Comercial Ltda., o relatório de auditoria do Denasus registrou que, no período auditado, o município adquiriu medicamentos e material hospitalar dessa empresa, mas não há comprovação da entrega e do recebimento dos produtos na farmácia e/ou no almoxarifado da assistência farmacêutica. A equipe de auditoria do Denasus registrou que nos documentos fiscais emitidos pela empresa não constavam ateste de entrega e recebimento dos produtos.

21. Em suas alegações de defesa, os responsáveis alegam que “a aquisição de medicamentos e material médico hospitalar no valor supramencionado, com recurso da Atenção Básica, Assistência Farmacêutica Básica, FUS e repassados pelo Estado podem ter a entrega comprovadas através de planilha de controle de estoque (entrada/saída) da Farmácia Básica, que distribui para as 04 (quatro) Unidades Básicas de Família, e da farmácia do hospital Casa Alívio do Sofrimento que se encontram em anexo (doc. junto). Além disso, faz a juntada das notas fiscais, bem como os respectivos atesto, tudo para que o presente item seja desconsiderado”<sup>15</sup>.

22. Conforme consta dos autos, as notas fiscais das aquisições questionadas foram apresentadas à equipe de auditoria do Denasus sem os respectivos atestes. A aposição das confirmações de recebimento nos documentos fiscais ocorreu após a auditoria do Denasus<sup>16</sup>:

“1-cópia das Notas Fiscais nº 1.788, nº 1.789, nº 1.790, nº 1.791, nº 1.792, nº 1.793, nº 1.794, nº 1.795, nº 1.796 emitidas em 25/03/2014 e nº 1.797, de 26/03/2014 que se apresentam carimbadas com a atestação de mercadorias recebidas, entretanto, quando da verificação *in loco* na Secretaria Municipal de Saúde as originais não estavam carimbadas, motivo pelo qual não foram acatadas, permanecendo suas devoluções na Proposição e Devolução;”

---

<sup>11</sup> Peça 71, p. 3.

<sup>12</sup> Peça 208, p.2.

<sup>13</sup> Peça 3, p. 45.

<sup>14</sup> Peça 3, p. 47.

<sup>15</sup> Peça 208, p.4.

<sup>16</sup> Peça 70.

23. Conforme análise empreendida pela equipe de auditoria do Denasus<sup>17</sup> e, também, pela unidade instrutiva<sup>18</sup> em sua manifestação final, os controles de estoques farmacêuticos apresentados pelos responsáveis não permitem associar as mercadorias fornecidas àquelas relacionadas nesses controles.

24. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a existência de nota fiscal, ainda que atestada, desacompanhada de qualquer evidência de recebimento, como a entrada e saída dos medicamentos no estoque ou de sua distribuição aos usuários do sistema SUS, por exemplo, é insuficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos envolvidos, sendo atribuída responsabilidade solidária à empresa fornecedora dos medicamentos que tenha emitido a nota fiscal sem a indicação dos lotes dos referidos produtos, conforme os acórdãos 14596/2019-TCU-Primeira Câmara (ministro Walton Rodrigues), 818/2019-TCU-2ª Câmara (ministro-substituto Marcos Bemquerer), 8.337/2018-TCU-2ª Câmara (ministro Augusto Nardes) , 1.930/2016-TCU-Plenário (ministro Benjamin Zymler), 5.161/2014-TCU-2ª Câmara (ministro-substituto Augusto Sherman) e 2.600/2012-TCU-Plenário (ministra Ana Arraes).

25. Deixo, no entanto, de propor a responsabilização da empresa, ante o decurso de quase uma década entre o fato gerador desta TCE e seu chamamento inicial ao processo.

26. Ainda sobre essa irregularidade, acolho a análise da unidade instrutiva no sentido de rejeitar as alegações de defesa apresentadas<sup>19</sup>:

“47. A não comprovação do recebimento de produtos da Brasfarma Comercial Ltda. impugnada pela defendente (itens 29, 44 e 45) diz respeito a produtos constantes em notas fiscais fornecidas pela empresa em apreço cuja entrada no almoxarifado da prefeitura não foi comprovada. A documentação então analisada, parte dela ora juntada novamente pela defendente, trazia notas fiscais sem atesto (a maioria vindo a receber o atesto após as anotações da auditoria) e controles de estoque insuficientes para comprovar tais entregas, independentemente das medidas de melhoramento dos controles de recebimento de medicamentos e material médico hospitalar decorrentes do termo de doação firmado com a União em 2014.

47.1. Segundo anotou a equipe de auditoria (peça 71, p. 8-9), a não comprovação da entrega se deu não somente por falta do atesto nas notas fiscais mencionadas, mas também pela insuficiência de informações dos controles apresentados que bastassem para provar associação entre as mercadorias fornecidas e as identificadas nos referidos controles.

47.2. Nessa análise da equipe de auditoria foi enfatizado que as cópias do Controle de Estoque da Farmácia Hospitalar Casa Alívio do Sofrimento, de maio a dezembro de 2013 foram aceitas e afastaram os débitos respectivos (v. peça 71, p. 8); por outro lado, os demais registros não evidenciaram que tratavam dos mesmos produtos descritos nas notas fiscais impugnadas. No caso das anotações da Central de Assistência Farmacêutica/Controles de Saída Diária de Medicamentos nos Postos de Saúde, não existe correlação dos medicamentos constantes nas notas fiscais com os existentes nos controles, quanto à especificação, quantidade e data (peça 71, p. 8); nas cópias de folhas de livro ata apresentados não havia informação sobre a que Unidade o livro pertencia, apenas trazia a discriminação do produto, lote, validade e quantidade, sem discriminar data de recebimento e estocagem, além de não deixar claro, de forma inequívoca, a que se referia

---

<sup>17</sup> Peça 71, p. 8.

<sup>18</sup> Peça 276, p. 11/12.

<sup>19</sup> Peça 276, p. 12/13.

os dados do campo de quantidade, se aos produtos recebidos ou aos do estoque. O Quadro 1 do Apêndice I traz informações sobre os documentos fiscais em comento, sua localização nos autos e as peças trazidas pela defendente que não vieram a acrescentar novos documentos que viessem a evidenciar, por outros meios, a entrega sob análise. Assim sendo, rejeitam-se as respectivas alegações de defesa.”

27. Com relação à não apresentação de documentação comprobatória de despesas pagas com recursos do SUS para ações da Atenção Básica, tal irregularidade decorre do não acatamento pela equipe de auditoria do Denasus dos comprovantes de despesas das devoluções “nº 213318, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), nº 213334 no valor de R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais), nº 213337 de R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais) e nº 213339 de R\$3.600,00 (três mil e seiscentos reais)”<sup>20</sup>.

28. Em suas alegações de defesa, os responsáveis requerem a juntada de documentos que, no seu entender, comprovariam a regularidade dessas despesas e afastariam a irregularidade. No entanto, como destacou a unidade instrutiva, não impugnaram “de forma específica os pagamentos indicados como irregulares, demonstrando, pontualmente, a que se referiram e qual documentação e justificativas lhe dariam suporte. Assim, a juntada dos documentos diversos dessa aplicação não se prestou ao afastamento dos débitos identificados”<sup>21</sup>.

29. Nesse contexto e considerando que não existem elementos nos autos para afastar as irregularidades, a Sra. Kelli Cristina Machado dos Santos e o Sr. Valdivino Rocha Silva devem ser condenados a ressarcir o erário, pelo débito apurado, e sancionados com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2023.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

---

<sup>20</sup> Peça 71, p. 11.

<sup>21</sup> Peça 276.