



Processo Eletrônico TC-009.386/2010-6 (c/ 104 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde/Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde (MS/FNS), em razão de possíveis irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) nos exercícios de 2001 a 2003, verificadas por meio do Relatório de Auditoria 1335/2005, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) (peças 1 e 2).

As irregularidades relevantes encontradas tratam, em síntese, de despesas realizadas sem documentação idônea e ainda gastos com desvio de finalidade, fora do escopo permitido pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

Há que se ressaltar a qualidade do trabalho de auditoria realizado pela equipe do Denasus, por sua eficácia e minudência.

A equipe de auditoria do Denasus formulou planilha de glosa das despesas executadas irregularmente (peça 2, p. 13 a peça 3, p. 4) e identificou prejuízo global de R\$ 2.641.329,97, imputado, solidariamente, aos srs. Francisco Alves de Holanda e Deocleciano Aires Carvalho, ex-prefeito e ex-secretário municipal de saúde de João Lisboa/MA, respectivamente (peça 2, p. 12).

Consoante assinalado pela Secex/MA (peça 16, p. 2):

“As irregularidades apontadas pelo órgão instaurador (fls. 297-298) dizem respeito à aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Prefeitura Municipal de João Lisboa- MA, nos exercícios de 2001 a 2003, a saber:

- a) despesas realizadas com taxas e juros bancários relacionados a saldo devedor e cheques devolvidos, no valor original de R\$ 198,85;
- b) despesas não comprovadas referentes à transferência de recursos do SUS para conta não identificada, no valor original de R\$ 96.249,58;
- c) despesas não comprovadas com refeições que não se destinaram à área finalística da saúde, no valor original de R\$ 2.424,75;
- d) despesas não comprovadas com viagens que não se destinaram à área finalística da saúde, no valor original de R\$ 3.871,65;
- e) despesas não comprovadas com aquisição de urnas funerárias, no valor original de R\$ 825,00;
- f) despesas não comprovadas com pagamento de serviços xerográficos, no valor original de R\$ 1.000,00;
- g) despesas não comprovadas com pagamento de medicamentos, no valor original de R\$ 50.000,00;
- h) despesas não comprovadas referentes a saques com recibo, cheque ou transferência bancária, no valor original de R\$ 2.486.760,14.



4.2.2. O detalhamento dos valores, as datas das ocorrências e outras informações sobre os débitos estão discriminados na planilha de glosa elaborada pelo Denasus, juntada às fls. 63-106.

5. Apurados os fatos classificados como irregulares, o órgão instaurador notificou os responsáveis solidários, comunicando-lhes a abertura da tomada de contas especial e solicitando o recolhimento do débito com os acréscimos legais, conforme os documentos de fls. 282-286. Não houve manifestação dos responsáveis.

6. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU) emitiu, então, Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer de Dirigente, todos sob o nº 214637/2009, com manifestação pela irregularidade das contas (fls. 407-410). Em seguida, a autoridade ministerial competente atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas nos documentos supracitados (p. 411)”.

A Secex/MA procedeu, então, às seguintes medidas preliminares:

. **citação** solidária do ex-prefeito, Francisco Alves de Holanda e do ex-secretário municipal de saúde Deocleciano Aires Carvalho, em razão das irregularidades acima transcritas. (peças 16, 22, 23, 31 e 38).

Em resposta, o sr. Francisco Alves de Holanda apresentou defesa (peças 39 a 100). O sr. Deocleciano Aires Carvalho foi comunicado por meio do ofício 1796/2012-TCU/SECEX-MA, datado de 2.8.2012, à peça 31 depois das tentativas frustradas de localização por meio dos Correios. Como a referida comunicação não logrou êxito, foi autorizada e realizada a citação por edital do referido responsável (peça 38), fato que ocorreu em 2.10.2012 (peça 101). Diante da regular notificação e do decurso do prazo legal, sem a apresentação de suas alegações de defesa, nem recolhimento do débito, tornou-se revel, nos termos do art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Como o débito imputado ao sr. Deocleciano Aires Carvalho aplica-se em solidariedade ao sr. Francisco Alves de Holanda, e as circunstâncias objetivas afetam ambos, as análises efetuadas aplicam-se aos dois gestores.

Após verificação dos elementos constantes nos autos e da defesa apresentada, o auditor federal de controle externo manifestou-se no sentido de (peça 102):

“a) considerar o Sr. Deocleciano Aires Carvalho (CPF: 126.332.833-49) revel, de acordo com o § 3º, inciso IV, do art. 12, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Alves de Holanda;

c) julgar, com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992, irregulares as presentes contas, condenando o Sr. Francisco Alves de Holanda (CPF: 047.110.503-10) e o Sr. Deocleciano Aires Carvalho (CPF: 126.332.833- 49) ao pagamento das quantias a seguir indicadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas especificadas na planilha de glosa até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Irregularidade I: pagamento de taxas e juros bancários relacionados a saldo devedor e cheques devolvidos, no valor original de R\$ 198,85, conforme planilha de glosa (peça 2, pp. 13/14);

Irregularidade II: despesas não comprovadas com refeições da Secretaria de Saúde, no valor original de R\$ 2.424,75, conforme planilha de glosa (peça 2, pp. 15/17);



Irregularidade III: despesas não comprovadas com viagens que não se destinaram a área finalística da saúde, no valor original de R\$ 2.933,85, conforme planilha de glosa, com ajuste (peça 2, p. 16);

Irregularidade IV: despesas não comprovadas com aquisição de urnas funerárias, no valor original de R\$ 825,00, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 16);

Irregularidade V: despesas não comprovadas com pagamento de serviços xerográficos, no valor original de R\$ 1.000,00, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 17);

Irregularidade VI: despesas não comprovadas com pagamento de medicamentos, no valor original de R\$ 50.000,00, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 17); e

Irregularidade VII: despesas não comprovadas referentes à transferência de recursos do SUS para conta não identificada, no valor original de R\$ 96.249,58, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 15);

Irregularidade VIII: despesas não comprovadas referentes a saques com recibo, cheque ou transferência bancária, no valor original de R\$ 1.796.558,75, conforme planilha de glosa, com ajustes (peça 2, pp. 18/52 e peça 3, pp. 1/4).

d) aplicar ao Sr. Francisco Alves de Holanda e Sr. Deocleciano Aires Carvalho, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para ajuizamento das ações cabíveis”.

Por sua vez, o diretor da Secex/MA asseverou o seguinte (peça 103):

“Manifestamos-nos parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento inserta na peça precedente, pelo que entendemos pertinente tecer considerações adicionais.

2. Conforme destacado na instrução precedente, foi considerada indevidamente, em relação à ocorrência de despesas não comprovadas com refeições à Secretaria de Saúde, o valor de R\$ 495,75 (peça 2, p. 16 e peça 3, p. 35-36). Além desse aspecto, deixou-se de incluir o montante de R\$ 501,00 (peça 2, p. 16 e peça 3, p. 32-34), em relação aos referidos valores glosados.

3. No entanto, afora a baixa materialidade desses valores indicados, tendo em vista, ainda, o impacto que novo chamamento poderia gerar para fins de efetividade do controle a cargo do TCU, a qual é instrumentalizada neste Tribunal, em última instância, por intermédio de constituição e envio à AGU, de processo de cobrança executiva dos valores não recuperados, bem como tendo por espeque que novas medidas saneadoras ensejariam maiores delongas na busca pela recuperação dos valores impugnados remanescentes, incluindo-se a necessária reabertura de contraditório e a análise de novas defesas, bem como no julgamento das contas dos gestores, e na aplicação de outras medidas punitivas cabíveis em face da gravidade das irregularidades apontadas neste feito, **propomos** sejam



desconsiderados os referidos valores glosados, ajustando-se, desse modo, o teor da proposta de encaminhamento alvitada na instrução anterior, nos seguintes termos:

Onde se lê:

Irregularidade II: despesas não comprovadas com refeições da Secretaria de Saúde, no valor original de R\$ 2.424,75(...).

Leia-se:

Irregularidade II: despesas não comprovadas com refeições da Secretaria de Saúde, no valor original de R\$ 1.929,00 (...)."

O Secretário da Secex/MA, outrossim, manifestou-se de acordo com a proposta formulada pelo Auditor, com os ajustes propostos pelo Diretor da 2ª Divisão Técnica.

II

O Ministério Público aquiesce ao encaminhamento proposto pela Secex/MA.

O presente processo originou-se a partir das constatações do Relatório de Auditoria 1335 do Denasus, (peça 1, p. 7 à peça 2, p. 12). As irregularidades foram, em suma, as despesas realizadas sem documentação idônea e gastos com desvio de finalidade.

Uma planilha de glosa das despesas executadas irregularmente (peça 2, p. 13 à peça 3, p. 4) chegou ao prejuízo global de R\$ 2.641.329,97, valor este imputado, solidariamente, ao ex-prefeito de João Lisboa/MA, e ao ex-secretário municipal de saúde (peça 2, p. 12), gestores das contas do fundo municipal e signatários dos cheques emitidos para pagamento das despesas impugnadas.

Os responsáveis não apresentaram elementos objetivos que comprovassem a boa e regular gestão dos recursos e constatou-se a realização de despesas de forma irregular e com finalidade diversa daquela pretendida.

Ao contrário de explicar porque foram realizadas despesas fora da finalidade de ações de saúde (despesas realizadas com taxas e juros bancários; despesas não comprovadas com refeições; despesas não comprovadas com viagens; e despesas não comprovadas com aquisição de urnas funerárias), o responsável reenviou a mesma documentação que já havia encaminhado ao Denasus (peça 2). Também não apresentou justificativas por ter apresentado notas fiscais de empresas inexistentes ou que declaram não ter comercializado ou emitido notas para prefeitura (peça 2, pp. 2/6).

Em meio às evidências relativas ao pagamento de refeições, consta uma nota fiscal no valor R\$ 495,75 (peça 3, pp. 35/6), referente à compra de materiais para a secretaria de saúde. Esse valor não foi indicado pelo Denasus e tampouco pela primeira instrução da unidade técnica para fins de citação dos gestores. Como o valor dessa despesa é de pequena monta frente ao total impugnado, este MP converge ao entendimento do Diretor da Secex/MA, corroborado pelo Secretário, pela baixa materialidade, de não incluir essa despesa no dano ora apurado.

Em relação à despesa com pagamento de viagem do secretário de saúde, foram utilizados recursos financeiros destinados à cobertura ambulatorial e hospitalar (média e alta complexidade/autorização de internação hospitalar - MAC+AIH). A Decisão 600/2000-Plenário-TCU estabelece que a destinação dos recursos MAC+AIH não é cabível a setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual, não vinculados à execução de tais ações. Contudo, ressalta-se que os valores relativos a esses pagamentos montam R\$ 2.933,85 (peça 3, pp. 8/9 e pp.



12/16) e não R\$ 3.871,65 como anterior citação. Naturalmente não haverá necessidade de nova citação, por se tratar de um valor menor do que aquele para o qual os gestores foram notificados.

Revisitando os fatos, em síntese:

a) despesas realizadas com taxas e juros bancários relacionados a saldo devedor e cheques devolvidos, no valor original de R\$ 198,85 (peça 1, p. 14 e evidências à peça 3, p. 47 a peça 5, p. 23): não se encontram dentre o rol de possibilidade de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saúde;

b) despesas não comprovadas com refeições que não se destinaram a área finalística da saúde, no valor original de R\$ 2.424,75 (evidências à peça 3, pp. 6/7; pp. 32/34 e pp. 37/39): o FNS impugnou os valores entendendo que nas notas fiscais constava o fornecimento de refeições e/ou diárias para o secretário de saúde, fato não descaracterizado pelo defendente;

c) despesas não comprovadas com aquisição de urnas funerárias, no valor original de R\$ 825,00 (evidências à peça 3, pp. 10/1): conforme exposição do FNS (peça 1, p. 51), a despesa com aquisição de urnas funerárias são ações de assistência social, não vinculada diretamente à execução das ações e serviços de saúde, portanto não poderiam ter sido pagas com recursos do SUS;

d) despesas não comprovadas com pagamento de serviços xerográficos, no valor original de R\$ 1.000,00 (evidências à peça 3, pp. 40/2): como já mencionado, decisão desta Corte de Contas estabelece que a destinação dos recursos MAC+AIH não é cabível a setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não vinculados à execução de tais ações;

e) despesas não comprovadas com pagamento de medicamentos, no valor original de R\$ 50.000,00 (evidências à peça 3, pp. 43/6): foram apresentadas notas fiscais de duas empresas inexistentes e com endereços falsos (peça 1, pp. 18/9 c/c peça 3, pp. 43/6);

f) despesas não comprovadas referentes à transferência de recursos do SUS para conta não identificada, no valor original de R\$ 96.249,58, conforme extratos peça 3, p. 47 a peça 5, p. 23;

g) despesas não comprovadas referentes a saques com recibo, cheque ou transferência bancária, no valor original de R\$ 2.486.760,14, conforme extratos peça 3, p. 47 a peça 5, p. 23.

O conjunto extenso de documentos encaminhados pelo ex-prefeito (peça 39 a peça 100) refere-se a pagamentos realizados com a folha de pessoal de saúde, prestadores de serviços, compra de materiais de construção, materiais diversos e de medicamentos, com objetivo de comprovar as despesas impugnadas pelo FNS. A documentação fora encaminhada ao Denasus, conforme relatório de auditoria do FNS (peça 2, p. 2) e não esclareceu o porquê de terem sido realizadas despesas fora da finalidade de ações de saúde. Também não foram apresentadas justificativas pelas notas fiscais de empresas inexistentes ou que declararam não ter comercializado ou emitido notas para prefeitura.

Na chamada fase interna o Denasus analisou exaustivamente a documentação do gestor e acatou, em seu relatório, o valor total de R\$ 293.318,67, com medicamento e materiais médico-hospitalares, consumo, serviços de terceiros e remuneração de serviços pessoais (peça 2, p. 2). A documentação encaminhada em suas alegações de defesa, referente a essas despesas, já foram retiradas do dano.

Em relação ao pagamento da folha de pessoal, o Denasus não aceitou retirar os valores do débito (peça 2, p. 3). Entretanto, as notas de empenho, ordens de pagamentos e a folha de pessoal de alguns meses existem de fato, conforme tabela anexa à instrução (peça 102 p. 8). Com isso, entendeu a unidade técnica que o valor de R\$ 690.201,39, relativo ao valor total das folhas de



peçoal de saúde do município durante o período de janeiro/2001 a setembro/2003, deve ser retirado das glosas, e por consequência, do débito analisado.

Os gestores em questão não foram capazes de efetuar as referidas conexões bem como apresentar documentos probatórios tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que fosse possível confirmar que determinada objeto foi executada com os recursos transferidos e na finalidade prevista.

De todo o exposto, conclui-se que o sr. Francisco Alves de Holanda, gestor municipal à época e o sr. Deocleciano Aires Carvalho, titular da pasta de saúde do município de João Lisboa/MA no mesmo período, foram responsáveis diretos pela realização de despesas irregulares e, mesmo instados a sanarem os autos, não o fizeram ou realizaram de forma incompleta e não elidiram as irregularidades graves encontradas pelo Denasus em auditoria no referido município.

Quanto ao reparo efetuado pelo diretor da unidade técnica e ratificado pelo Secretário, o Ministério Público também se alinha pela baixa materialidade do valor em questão.

O MP entende que os custos processuais de novo chamamento ao processo pelos valores de baixa materialidade acima citados seriam antieconômicos e concorda que sejam desconsiderados os referidos valores glosados, ajustando-se, desse modo, o teor da proposta de encaminhamento alvitrada na instrução anterior em novos termos.

III

Ante o exposto, considerando não restar comprovada a boa-fé dos responsáveis, manifesta-se o Ministério Público no sentido de:

a) considerar o sr. Deocleciano Aires Carvalho, CPF 126.332.833-49, revel, de acordo com o § 3º, inciso IV, do art. 12, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo sr. Francisco Alves de Holanda;

c) julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas, dos srs Francisco Alves de Holanda, e o sr. Deocleciano Aires Carvalho, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir indicadas, com a fixação do prazo de 15 dias, a contar do recebimento das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas especificadas na planilha de glosa até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Irregularidade I: pagamento de taxas e juros bancários relacionados a saldo devedor e cheques devolvidos, no valor original de R\$ 198,85, conforme planilha de glosa (peça 2, pp. 13/4);

Irregularidade II: despesas não comprovadas com refeições da Secretaria de Saúde, no valor original de R\$ 1.929,00, conforme planilha de glosa (peça 2, pp. 15/17);

Irregularidade III: despesas não comprovadas com viagens que não se destinaram a área finalística da saúde, no valor original de R\$ 2.933,85, conforme planilha de glosa, com ajuste (peça 2, p. 16);



Irregularidade IV: despesas não comprovadas com aquisição de urnas funerárias, no valor original de R\$ 825,00, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 16);

Irregularidade V: despesas não comprovadas com pagamento de serviços xerográficos, no valor original de R\$ 1.000,00, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 17);

Irregularidade VI: despesas não comprovadas com pagamento de medicamentos, no valor original de R\$ 50.000,00, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 17);

Irregularidade VII: despesas não comprovadas referentes à transferência de recursos do SUS para conta não identificada, no valor original de R\$ 96.249,58, conforme planilha de glosa (peça 2, p. 15);

Irregularidade VIII: despesas não comprovadas referentes a saques com recibo, cheque ou transferência bancária, no valor original de R\$ 1.796.558,75, conforme planilha de glosa, com ajustes (peça 2, pp. 18/52 e peça 3, pp. 1/4).

d) aplicar ao sr. Francisco Alves de Holanda e ao sr. Deocleciano Aires Carvalho, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas 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) encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 e do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Brasília, em 28 de março de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador