

TC 016.900/2014-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Apicum-Açu/MA

Responsável: Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal e Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor dos Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal e da Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde, em razão de prejuízo causado ao erário, na gestão dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo do FNS ao Fundo Municipal de Saúde-FMS do município de Apicum-Açu/MA, à conta do Programa de Atenção Básica da Saúde, no ano de 2003.

HISTÓRICO

2. Foi realizada a Auditoria 2.746/2005 do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) no período de 15/2/2005 a 21/2/2005, no município de Apicum-Açu/MA, com a finalidade de visando atender recomendações determinadas no Acórdão 659/2004 – Plenário, Relator Ministro Guilherme Palmeira, com o objetivo de apurar as irregularidades na aplicação dos recursos do SUS, abrangendo o exercício de 2003 (peça 2, p. 12).

3. A auditoria do Denasus em análise preliminar, datada de 3/3/2005, chegou à conclusão por irregularidades na utilização dos repasses do FNS em razão de pagamento de taxas bancárias sobre cheques devolvidos e despesas não comprovadas no valor total de R\$ 363.105,53 (peça 2, p. 270).

4. Em 16/2/2006 a diretoria do FNS enviou carta comunicando o Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal, as irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria 2.746/2005 e notificando o responsável da necessidade do recolhimento da quantia de R\$ 565.396,78, referente ao débito atualizado até à data da comunicação (peça 2, p. 290). A partir de então os responsáveis apresentaram suas justificativas.

5. Após reiteradas análises das documentações apresentadas pelo ex-prefeito e pela ex-secretária de saúde, o Denasus emitiu, em 6/8/2013, Relatório Complementar concluindo pela não comprovação de parte das despesas, alterando-se o valor do débito, imputando o valor de R\$ 67.908,34 ao Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal, solidariamente com a Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde (peça 8, p. 124-126).

6. Em todas as etapas do processo de auditoria os responsáveis foram cientificados das conclusões dos relatórios gerados, garantindo o contraditório e a ampla defesa (peça 1, p. 59-62; peça 2, p. 98-137; peça 4, p. 328-330, 384-386, 391-395; peça 7, p. 361-363; e peça 8, p. 12-18, 61-64).

7. O FNS apresentou Relatório Completo do Tomador de Contas 160/2013 (peça 1, p. 87-90), datado de 18/10/2013, concluindo pela ocorrência de dano ao erário, por motivo de constatação de

irregularidades na execução dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo comprovada a inscrição do débito no Siafi pela Nota de Lançamento 2013NL011467 (peça 1, p. 85).

8. Em seu Relatório de Auditoria 248/2014 (peça 1, p. 99-101), a Controladoria Geral da União (CGU) manifestou-se a favor da instauração da TCE, destacando que o FNS tomou conhecimento das irregularidades em 21/6/2005 e autuou o processo de Tomada de Contas especial (TCE) somente em 1º/10/2013 (peça 1, p. 100), concluindo pela imputação do débito ao Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal, solidariamente com a Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde, na importância de R\$ 247.089,46, atualizado até a data do relatório.

9. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do órgão de Controle Interno pugnam pela irregularidade das contas (peça 1, p. 103; peça 1, p. 104), tendo o Ministro de Estado da Saúde declarado seu conhecimento dessas conclusões no dia 13/5/2014 (peça 1, p. 105).

EXAME TÉCNICO

10. Verifica-se nos autos que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, conforme item 6, entretanto, os esclarecimentos prestados não foram suficientes para sanar integralmente as irregularidades, motivando a continuidade da tomada de contas especial.

11. Conforme consta do Relatório do Departamento de Auditoria do SUS 2.746/2005 – planilha de glosa (peça 7, p. 321-339), ratificado pelo Relatório Complementar (peça 8, p. 124-126), a análise efetuada pela área técnica constatou irregularidades que serão analisadas a seguir.

12. **Ocorrência:** Impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Fundo Nacional de Saúde, na modalidade fundo a fundo, repassados ao município de Apicum-Açu/MA, no exercício de 2003.

13. **Situação encontrada:** não comprovação da boa e regular utilização da totalidade dos recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde do Município de Apicum-Açu/MA, no exercício de 2003.

Tabela 1: relação de despesas indevidas, não comprovadas e/ou glosadas

Fonte: Planilha de Glosa do Relatório Complementar de Auditoria 2.746/2005 (peça 7, p. 323-337)

Item	Data da ocorrência	Valor original (R\$)	Motivo de glosa
1	8/1/2003	9,00	Tarifa bancária indevida
2	8/1/2003	0,35	Tarifa bancária indevida
3	1/1/2003	100,00	Despesa não destinada à saúde
4	26/1/2003	50,00	Despesa não destinada à saúde
5	27/1/2003	50,00	Despesa não destinada à saúde
6	30/1/2003	952,42	Impugnação de documentação inidônea
7	30/1/2003	1.083,33	Impugnação de documentação inidônea
8	31/1/2003	1.150,00	Despesa não destinada à saúde
9	31/1/2003	280,00	Despesa não destinada à saúde
10	20/2/2003	1.850,00	Despesa não destinada à saúde
11	20/2/2003	952,42	Impugnação de documentação inidônea
12	20/2/2003	248,40	Impugnação de documentação inidônea
13	20/2/2003	300,00	Despesa não destinada à saúde
14	25/2/2003	150,00	Despesa não destinada à saúde
15	25/2/2003	19,25	Despesa não destinada à saúde
16	28/2/2003	630,20	Impugnação de documentação inidônea
17	28/2/2003	851,40	Impugnação de documentação inidônea
18	28/2/2003	1.150,00	Despesa não destinada à saúde

19	28/2/2003	280,00	Despesa não destinada à saúde
20	28/2/2003	120,00	Despesa não destinada à saúde
21	17/3/2003	490,00	Despesa não destinada à saúde
22	20/3/2003	690,10	Impugnação de documentação inidônea
23	20/3/2003	300,00	Ausência de documentação comprobatória
24	30/3/2003	180,00	Despesa não destinada à saúde
25	31/3/2003	1.035,00	Despesa não destinada à saúde
26	31/3/2003	1.150,00	Despesa não destinada à saúde
27	14/4/2003	1.083,33	Impugnação de documentação inidônea
28	16/4/2003	952,42	Impugnação de documentação inidônea
29	30/4/2003	1.150,00	Despesa não destinada à saúde
30	30/4/2003	855,00	Ausência de documentação comprobatória
31	3/5/2003	822,00	Impugnação de documentação inidônea
32	14/5/2003	679,65	Impugnação de documentação inidônea
33	15/5/2003	1.083,33	Impugnação de documentação inidônea
34	15/5/2003	461,00	Despesa não destinada à saúde
35	19/5/2003	971,83	Impugnação de documentação inidônea
36	20/5/2003	1.400,00	Despesa não destinada à saúde
37	25/5/2003	430,00	Ausência de documentação comprobatória
38	25/5/2003	120,00	Ausência de documentação comprobatória
39	25/5/2003	250,00	Ausência de documentação comprobatória
40	26/5/2003	3.652,92	Impugnação de documentação inidônea
41	13/6/2003	971,83	Impugnação de documentação inidônea
42	13/6/2003	1.300,00	Impugnação de documentação inidônea
43	16/6/2003	895,00	Impugnação de documentação inidônea
44	20/6/2003	600,00	Impugnação de documentação inidônea
45	14/7/2003	971,83	Impugnação de documentação inidônea
46	16/7/2003	1.300,00	Impugnação de documentação inidônea
47	30/7/2003	420,00	Despesa não destinada à saúde
48	14/8/2003	971,83	Impugnação de documentação inidônea
49	15/8/2003	0,70	Tarifa bancária indevida
50	15/8/2003	18,00	Tarifa bancária indevida
51	17/8/2003	1.300,00	Impugnação de documentação inidônea
52	20/8/2003	720,00	Impugnação de documentação inidônea
53	22/9/2003	100,00	Despesa não destinada à saúde
54	25/9/2003	163,00	Ausência de documentação comprobatória
55	26/9/2003	3.991,00	Despesa não destinada à saúde
56	13/10/2003	40,00	Ausência de documentação comprobatória
57	14/10/2003	971,83	Impugnação de documentação inidônea
58	20/10/2003	86,00	Despesa não destinada à saúde
59	20/10/2003	161,50	Despesa não destinada à saúde
60	20/10/2003	700,00	Impugnação de documentação inidônea
61	24/10/2003	1.300,00	Impugnação de documentação inidônea
62	26/10/2003	6.081,00	Despesa não destinada à saúde
63	12/11/2003	971,83	Impugnação de documentação inidônea
64	14/11/2003	1.300,00	Impugnação de documentação inidônea
65	23/11/2003	525,00	Impugnação de documentação inidônea
66	30/11/2003	130,30	Despesa não destinada à saúde
67	30/11/2003	42,00	Despesa não destinada à saúde
68	30/11/2003	87,00	Despesa não destinada à saúde
69	30/11/2003	99,60	Despesa não destinada à saúde
70	2/12/2003	0,70	Tarifa bancária indevida

71	2/12/2003	20,00	Tarifa bancária indevida
72	3/12/2003	0,35	Tarifa bancária indevida
73	3/12/2003	10,00	Tarifa bancária indevida
74	17/12/2003	0,35	Tarifa bancária indevida
75	17/12/2003	10,00	Tarifa bancária indevida
76	23/12/2003	500,84	Impugnação de documentação inidônea
77	24/12/2003	0,70	Tarifa bancária indevida
78	24/12/2003	20,00	Tarifa bancária indevida
79	26/12/2003	12.942,80	Impugnação de documentação inidônea
80	30/12/2003	200,00	Ausência de documentação comprobatória
Valor Total		67.908,34	

13.1. Conforme verificado nos extratos bancários (peça 2, p. 42-90), foram indevidamente realizados pagamentos de taxas de devolução de cheques (itens 1, 2, 49, 50, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77 e 78 da Tabela 1) das contas 12.354-4 e 12.372-2, ambas do Banco do Brasil, agência 3649-8, o que contraria o disposto no art. 73 do Decreto-Lei 200/1967.

13.2. O relatório complementar da auditoria (peça 7, p. 321-339) identificou o pagamento de despesas que não se destinam à área de saúde (itens 3, 4, 5, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 29, 34, 36, 47, 53, 55, 58, 59, 62, 66, 67, 68 e 69 da Tabela 1), decisão ratificada pelo relatório final (peça 8, p. 124-126), evidenciando desvio de finalidade na aplicação dos recursos, o que contraria o disposto no item 3 do tema “Gerência Do Piso Da Atenção Básica” do Anexo I da Portaria GM/MS 3.925/1998, nos arts. 31, 33 e 52 da Lei 8.080/1990 e no art. 2º da Lei 8.142/1990.

13.3. Foi identificada pela auditoria do Denasus a ausência de documentação comprobatória de diversas despesas realizadas à conta dos recursos repassados (itens 23, 30, 37, 38, 39, 54, 56 e 80 da Tabela 1), situação que contraria os arts. 77 e 93 do Decreto-Lei 200/1967, o § 4º do art. 139 do Decreto 93.872/1986, os arts. 63, 64 e 83 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

13.4. Fundamentada por informações repassadas pela Secretaria da Receita Estadual do Maranhão (SEFAZ/MA) (peça 3, p. 16-124), a auditoria do Denasus também concluiu pela rejeição de parte da documentação apresentada (peça 3, p. 126-146) por considerar alguns documentos inaptos a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos (itens 6, 7, 11, 12, 16, 17, 22, 27, 28, 31, 32, 33, 35, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 51, 52, 57, 60, 61, 63, 64, 65, 76 e 79 da Tabela 1), contrariando o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, pois apresentam:

a) notas fiscais inidôneas por terem sido emitidas por empresa com atividade econômica diferente do serviço indicado na nota, por conter indicação de série diferente da que foi autorizada pela SEFAZ/MA, por haver notas impressas em duplicidade ou emitidas por empresas com problemas cadastrais junto à SEFAZ/MA (peça 7, p. 333-339);

b) notas fiscais emitidas por empresas diferentes, mas preenchidas com mesma grafia ou com indícios de alteração de informações contidas nas notas (peça 3, p. 138-142).

14. **Crítérios:** item 3 do tema “Gerência Do Piso Da Atenção Básica” do Anexo I da Portaria GM/MS 3.925/1998, § 4º do art. 139 do Decreto 93.872/1986, arts. 73, 77 e 93 do Decreto-Lei 200/1967, arts. 31, 33 e 52 da Lei 8.080/1990, art. 2º da Lei 8.142/1990, arts. 63, 64 e 83 da Lei 4.320/1964 e parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

15. **Evidências:** extratos bancários (peça 2, p. 42-90), Laudo 34/2006 da Secretaria de Fazenda Estadual do Maranhão (peça 3, p. 18-124), Relatório Complementar contendo análise da documentação contábil apresentada (peça 3, p. 126-146), Relatório e Planilhas de Glosa do Relatório Complementar Final da Auditoria 2.746/2005 (peça 7, p. 321-337), Relatório Completo do Tomador de Contas 160/2013 (peça 1, p.87-90), Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do órgão de Controle Interno (peça 1, p. 103; peça 1, p. 104).

16. **Conclusão:** Despesas parcialmente impugnadas, no valor de R\$ 67.908,34, do total repassado ao município de Apicum-Açu/MA na modalidade fundo a fundo no ano de 2003, vez que não foram apresentados documentos aptos a comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde de Apicum-Açu/MA.

17. **Responsáveis:** Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal e Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde, em solidariedade.

18. **Conduta:** não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, à conta do Fundo Municipal de Saúde do município de Apicum-Açu/MA, no ano de 2003, vez que houve o pagamento de tarifas bancárias não permitidas, a realização de despesas não ligadas à área finalística da saúde e não foram apresentados documentos necessários a demonstrar a correta aplicação de parte dos recursos.

19. **Nexo de causalidade:** aos responsáveis cabia provar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Apicum-Açu/MA, no exercício de 2003, entretanto, ficou demonstrado que não comprovaram a utilização adequada dos recursos, pois evidenciou-se a realização de despesas não autorizadas e a falta de adequada prestação de contas de parte dos recursos utilizados.

20. **Efeitos:** Dano ao erário federal por não demonstrar a correta aplicação dos recursos.

21. **Culpabilidade:** não se pode afirmar que os responsáveis agiram com boa fê, sendo razoável imaginar que era possível ter consciência da ilicitude que praticara. Não há atenuantes na conduta dos responsáveis, bem como inexistem excludentes.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

22. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou, por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

23. No presente caso, os valores recebidos, em 2003, compõem a prestação de contas do município de 2004, cujo prazo limite para apresentação do relatório de gestão ao Conselho Municipal de Saúde se encerrou em 30/3/2004, consoante § 1º, do art. 36, da Lei Complementar 141/2012. Nesse sentido, o prazo prescricional deve ser contado a partir dessa data.

24. Portanto, eventual sanção administrativa a ser aplicada aos responsáveis pelo Tribunal estaria prejudicada pelo manto prescricional, pois o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que deve interromper o prazo prescricional (citação ou audiência) é superior ao decêndio considerado no referido *decisum*. Assim, não é possível a aplicação de qualquer sanção aos responsáveis.

25. Importante destacar que o FNS tomou conhecimento das irregularidades em 21/6/2005 e autuou o processo de Tomada de Contas especial (TCE) somente em 1º/10/2013 (peça 1, p. 100). Acrescenta-se que o processo foi inicialmente autuado pela Secex/MA e encaminhado à Secex/AM no âmbito do “Projeto TCE Estados”.

CONCLUSÃO

26. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária do Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal e da Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde, e apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

27. A citação deverá ser pelo valor original corrigido monetariamente, sem a imputação dos juros.

28. Em consonância com o determinado no art. 9º da IN-TCU 71/2012, a data de ocorrência a ser considerada para efeito de atualização monetária será a data do crédito na conta bancária do dia imediatamente anterior ao da despesa impugnada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação dos responsáveis, Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal, solidariamente, com a Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Apicum-Açu/MA a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência de não comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, à conta do Fundo Municipal de Saúde do município de Apicum-Açu/MA, no ano de 2003, que propiciou a impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos recebidos, com infração ao disposto no item 3 do tema “Gerência Do Piso Da Atenção Básica” do Anexo I da Portaria GM/MS 3.925/1998, no § 4º do art. 139 do Decreto 93.872/1986, nos arts. 73, 77 e 93 do Decreto-Lei 200/1967, nos arts. 31, 33 e 52 da Lei 8.080/1990, no art. 2º da Lei 8.142/1990, no arts. 63, 64 e 83 da Lei 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
9,00	8/1/2003
0,35	8/1/2003
100,00	8/1/2003
50,00	15/1/2003
50,00	15/1/2003
952,42	15/1/2003
1.083,33	15/1/2003
1.150,00	15/1/2003
280,00	15/1/2003
1.850,00	17/2/2003
952,42	17/2/2003
248,40	17/2/2003
300,00	17/2/2003
150,00	17/2/2003
19,25	17/2/2003
630,20	17/2/2003
851,40	17/2/2003
1.150,00	17/2/2003
280,00	17/2/2003
120,00	17/2/2003
490,00	17/3/2003
690,10	17/3/2003
300,00	17/3/2003
180,00	17/3/2003
1.035,00	17/3/2003



1.150,00	17/3/2003
1.083,33	14/4/2003
952,42	14/4/2003
1.150,00	16/4/2003
855,00	16/4/2003
822,00	16/4/2003
679,65	9/5/2003
1.083,33	15/5/2003
461,00	15/5/2003
971,83	16/5/2003
1.400,00	16/5/2003
430,00	16/5/2003
120,00	16/5/2003
250,00	16/5/2003
3.652,92	16/5/2003
971,83	12/6/2003
1.300,00	12/6/2003
895,00	12/6/2003
600,00	12/6/2003
971,83	14/7/2003
1.300,00	14/7/2003
420,00	14/7/2003
971,83	13/8/2003
0,70	13/8/2003
18,00	13/8/2003
1.300,00	18/8/2003
720,00	18/8/2003
100,00	22/9/2003
163,00	22/9/2003
3.991,00	22/9/2003
40,00	14/10/2003
971,83	14/10/2003
86,00	14/10/2003
161,50	14/10/2003
700,00	14/10/2003
1.300,00	24/10/2003
6.081,00	24/10/2003
971,83	12/11/2003
1.300,00	13/11/2003
525,00	13/11/2003
130,30	27/11/2003
42,00	27/11/2003
87,00	27/11/2003
99,60	27/11/2003
0,70	27/11/2003
20,00	27/11/2003
0,35	27/11/2003
10,00	27/11/2003
0,35	3/12/2003
10,00	3/12/2003



500,84	23/12/2003
0,70	23/12/2003
20,00	23/12/2003
12.942,80	23/12/2003
200,00	23/12/2003

Valor atualizado até 17/10/2017: R\$ 152.379,71

b) informar aos responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

SECEX-AM, em 17 de Outubro de 2017.

(Assinado eletronicamente)

SAMUEL CAVALCANTI VIEIRA

AUFC – Mat. 11112-0