

Processo TC-002.643/2014-6 (com 44 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

A teor do disposto no Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 78/2013, que apontou débito no valor original de R\$ 64.931,36 (peça 1, pp. 39/43), trata-se de processo instaurado em função de irregularidades em pagamentos realizados com recursos do Sistema Único de Saúde (Programa de Atenção Básica) no âmbito do município de Barão de Grajaú/MA, nos termos do Relatório de Auditoria Denasus 9877/2010 (peça 2, pp. 4/52).

O Denasus informou que a secretária municipal de saúde não era ordenadora de despesas (peça 2, p. 12, Constatação 93068) e o Banco de Brasil S. A. comprovou que, de fato, as contas foram movimentadas conjuntamente pelo prefeito e pela tesoureira da municipalidade (peça 9).

Nesse sentido, o BB forneceu, a pedido desta Corte, cópia dos cheques abaixo identificados, todos relativos a “saques sem comprovação de despesa”, no valor total de R\$ 64.931,36 (peça 4, p. 11, e peça 9):

Programa Saúde da Família - Conta-corrente 6.586-2, Agência 1491-5				
NR. ORDEM	VALOR (R\$)	CHEQUE	DATA DO FATO GERADOR	REFERÊNCIA
1	6.700,00	850265	10/03/2009	peça 2, pp. 34 e 00
2	4.000,00	850273	30/04/2009	peça 2, pp. 34 e 92
3	2.699,44	850279	05/06/2009	peça 2, pp. 34 e 96
4	2.863,08	850293	17/08/2009	peça 2, pp. 36 e 100
5	5.285,84	850299	22/09/2009	peça 2, pp. 40 e 102
6	15.000,00	850313	29/10/2009	peça 2, pp. 40 e 104
7	6.170,00	850314	22/12/2009	peça 2, pp. 40 e 108
8	3.503,00	850325	12/02/2010	peça 2, pp. 42 e 82
9	3.433,00	850335	11/03/2010	peça 2, pp. 42 e 84
Programa Saúde Bucal - Conta-corrente 9.253-3, Agência 1491-5				
NR. ORDEM	VALOR (R\$)	CHEQUE	DATA DO FATO GERADOR	REFERÊNCIA
1	3.286,00	850203	11/09/2009	peça 2, pp. 36 e 72
2	1.000,00	850205	11/09/2009	peça 2, pp. 36 e 72
3	2.000,00	850206	11/09/2009	peça 2, pp. 36 e 72
4	186,00	850208	11/09/2009	peça 2, pp. 36 e 72
5	3.000,00	850220	11/09/2009	peça 2, pp. 36 e 72
6	750,00	850202	14/09/2009	peça 2, pp. 38 e 72
7	525,00	850212	14/09/2009	peça 2, pp. 38 e 72
8	1.230,00	850213	14/09/2009	peça 2, pp. 38 e 72
9	1.885,00	850214	14/09/2009	peça 2, pp. 38 e 72
10	125,00	850217	14/09/2009	peça 2, pp. 38 e 72
11	90,00	850218	14/09/2009	peça 2, pp. 38 e 72
12	200,00	850207	16/09/2009	peça 2, pp. 40 e 72
13	1.000,00	850209	23/09/2009	peça 2, pp. 40 e 72

Os extratos bancários do Programa Saúde da Família integram a peça 2, pp. 80/120 (c/c 6.586-2) e os do Programa Saúde Bucal, a peça 2, pp. 56/78 (c/c 9.253-3).

A Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA promoveu a citação solidária do sr. Raimundo Nonato e Silva, prefeito na gestão 2009/2012 (peças 1, pp. 23/5 e 37, e 2, p. 164), e da sra. Lilian Barros Costa Noleto, então secretária municipal de finanças (tesoureira, peças 1, p. 37, e 2, p. 220), em razão dos seguintes fatos controvertidos e pelos valores que seguem (total: R\$ 64.931,36, peças 17/8 e 24/8), encaminhando-lhes, na oportunidade, a título de subsídio à defesa, cópia da instrução à peça 13:

“a) Irregularidade: realização de pagamentos de despesas dos Programas Saúde da Família e Saúde Bucal do município de Barão de Grajaú/MA sem suporte em comprovantes de despesas idôneos por intermédio dos cheques 850279, 850293, 850299, 850313 e 850314 da conta corrente 6.586-2 (Programa Saúde da Família) e cheques 850203, 850205, 850208, 850220, 850202, 850212, 850213, 850214, 850217, 850218, 850207 e 850209 da conta corrente 9.253-3 (Programa Saúde Bucal), ambas da Agência 1491-5 do Banco do Brasil [peça 2, pp. 14/6, Constatação 93087];

(...)

b) Irregularidade: realização de saques de recursos dos Programas Saúde da Família e Saúde Bucal do município de Barão de Grajaú/MA mediante cheques ao emitente, em rompimento do nexos causal entre a movimentação dos recursos e eventual pagamento de despesas afetas aos mencionados programas, por meio dos cheques 850265, 850273, 850325, 850335, da conta 6.586-2 (Programas Saúde da Família), e do cheque 850206, da conta 9.253-3 (Programa Saúde Bucal), ambas da Agência 1491-5 do Banco do Brasil;

(...)

Valor(es) histórico(s) do(s) débito(s) e da(s) quantia(s) eventualmente ressarcidas, bem como a(s) respectiva(s) data(s) de ocorrência:

Débito(s):

R\$ 3.433,00, em 11/3/2010
R\$ 3.503,00, em 12/2/2010
R\$ 6.170,13, em 22/12/2009
R\$ 15.000,00, em 29/10/2009
R\$ 1.000,00, em 23/9/2009
R\$ 5.285,84, em 22/9/2009
R\$ 200,00, em 16/9/2009
R\$ 750,00, em 14/9/2009
R\$ 525,00, em 14/9/2009
R\$ 1.230,00, em 14/9/2009
R\$ 1.885,00, em 14/9/2009
R\$ 125,00, em 14/9/2009
R\$ 90,00, em 14/9/2009
R\$ 3.286,00, em 11/9/2009
R\$ 1.000,00, em 11/9/2009
R\$ 186,00, em 11/9/2009
R\$ 3.000,00, em 11/9/2009
R\$ 2.000,00, em 11/9/2009
R\$ 2.863,08, em 17/8/2009
R\$ 2.699,44, em 5/6/2009
R\$ 4.000,00, em 30/4/2009
R\$ 6.700,00, em 10/3/2009

Valor desta dívida atualizada monetariamente até 28/11/2018: R\$ 111.218,98.”

A sra. Lilian Barros Costa Noleto e o sr. Raimundo Nonato e Silva aduziram alegações de defesa (peças 22 e 35, respectivamente).

A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE opina pelo acolhimento das despesas alusivas aos cheques **850279** (R\$ 2.699,44, peça 2, p. 34), **850293** (R\$ 2.863,08, peça 2, p. 36), **850299** (R\$ 5.285,84, peça 2, p. 40), **850313** (R\$ 15.000,00, peças 2, p. 40) e **850314** (R\$ 6.170,00, peça 2, pp. 40/2), tendo em vista que “*foram apresentadas as notas fiscais comprovantes dos pagamentos aos credores identificados nos respectivos cheques*” (item 33.4 da instrução à peça 42 e itens 3 a 7 do Quadro 1, Apêndice I, à peça 42).

Para a rejeição das demais alegações apresentadas, a unidade técnica apresenta os seguintes argumentos, no essencial (peça 42):

a) não foi apresentado nenhum documento no que diz respeito aos saques feitos por meio de treze cheques da conta 9.253-3 do Programa Saúde Bucal [cheques listados à peça 4, pp. 10/1], assim como também em relação aos cheques 850325 e 850335 [peça 4, pp. 10/1] da conta 6.586-2, do Programa Saúde da Família;

b) os únicos documentos com aparência de autenticidade são as notas fiscais/folha de pagamento apresentadas como comprovantes das dívidas que suscitaram as movimentações financeiras em análise;

c) os demais documentos apresentados (notas de empenho, notas de liquidação, ordens de pagamento e recibos) não estão assinados ou com aposição de qualquer marcação manual de preenchimento e expressão de vontade das autoridades competentes, inclusive quanto à opção a ser utilizada como meio de pagamento (recibos às peças 22 e 35). À míngua de indícios de regularidade, têm-se tais documentos como inidôneos para comprovação da regularidade dos empenhos e da liquidação e conseqüente pagamento das despesas em apreço;

d) o exame das notas fiscais, independentemente de sua relação com os demais documentos de processamento das despesas apresentados, evidenciou, por sua vez, inconsistências em relação aos seguintes pagamentos:

d.1) cheque 850265, R\$ 6.700,00 (item 1, Quadro 1, Apêndice I): o valor da nota 1204 é de R\$ 6.500,00 [peça 22, p. 8], o que não corresponde ao valor do cheque [R\$ 6.700,00, peça 2, p. 90], o que implica a não aceitação desse comprovante de despesa, por falta da referida correspondência, em atenção ao art. 63, § 1º, inciso II, da Lei 4.320/1964, que exige a identificação da importância exata a pagar. Em acréscimo, ainda que a NF 1204 tenha sido emitida em 10/3/2009, dia da emissão do cheque, consta em seu corpo carimbo de que foi atestada em 10/9/2009, isto é, seis meses depois de sua emissão, sugerindo que seu pagamento se teria dado antes mesmo da liquidação regular da despesa, que tem por base os comprovantes da entrega de material, no caso, o atesto (art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964);

d.2) cheque 850273, R\$ 4.000,00 (item 2, Quadro 1, Apêndice I): a folha de pagamento da Saúde – PSF, no valor de R\$ 46.425,00, indica que alguns dos beneficiários do pagamento possuíam contas bancárias para transferência de numerário. Outros que viessem a receber por outros meios deviam indicar o recebimento do pagamento por assinatura (campos em branco). No caso, o único credor com crédito de R\$ 4.000,00 é a médica Luciana W. Fragoso, que, no entanto, não assinou comprovando ter recebido o pagamento, o que, no caso de pagamento em espécie (considerando tratar-se de saque por cheque ao emitente), compromete a certeza de sua realização. A apresentação da folha de pagamento sem a assinatura do credor do valor pago em espécie do recebimento do valor a ele devido é inidônea para o fim de comprovar a regularidade da despesa objeto do saque em apreço;

e) quanto ao entendimento dos defendentes de que não existia determinação legal à época dos fatos que vedasse o pagamento de despesas do Fundo de Saúde em espécie, de modo que a não utilização de cheque nominativo não implicaria irregularidade, pois os registros contábeis indicariam o credor/favorecido do pagamento, tem-se que a Lei 4.320/1964, art. 65, indica que o pagamento da despesa poderia ser efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento;

f) no caso, como os recursos em apreço são operados por bancos e durante o processo de liquidação, nos termos do art. 63, § 1º, inciso III, da Lei 4.320/1964, é essencial para o ato a identificação do credor para fins de obter a extinção da obrigação, remanesce, por uma interpretação teleológica do sistema de pagamento público regrado por essa norma, que alcança os municípios, a necessidade de se ter como certificar que o pagamento foi feito ao real credor da dívida, por ser o único a ser capaz de dar quitação,

garantindo a segurança jurídica da operação e o cumprimento do principal objetivo do pagamento, que é a extinção da referida obrigação;

g) nos tempos atuais, a norma indica que a comprovação do pagamento ao credor deve ser feita pelo uso do cheque nominativo na operação de pagamento (art. 13, § 4º, da Lei Complementar 141/2012), que não se trata de uma norma específica quanto ao rompimento donexo causal, pois a ele não se refere diretamente, mas a um fenômeno (obrigação de cheques nominativos) que veio reforçar, hodiernamente, o grau de importância da demonstração donexo causal;

h) o rompimento donexo causal é um evento com suporte em princípios de ordem lógico-formal com suporte em uma presunção que não admite prova em contrário (presunção *jure et jure*) de que, sem onexo causal, não há como o responsável pelo pagamento comprovar que ele ocorreu junto ao respectivo credor. O suporte é lógico, um subproduto do princípio da segurança jurídica ou da certeza do direito, que, por sua vez, é tido como um princípio constitucional implícito do sistema de princípios constitucionais que suportam o Estado do Direito;

i) por ocasião dos fatos em apreço, o cheque nominativo apresentava-se como uma das formas de pagamento garantidoras da certeza do pagamento ao credor da dívida, a outorgar quitação ao devedor, mas o sistema, por não limitar as opções a apenas essa, admitiria outras evidências, como as mencionadas pelos defendentes (registros contábeis indicando o credor/favorecido do pagamento), secundadas com documentos que, pelo seu conjunto, permitissem a formação de indícios de existência donexo causal. Nos termos de entendimento já firmado pelo TCU, por exemplo, no Acórdão 274/2008-Plenário, admitia-se aprovar com ressalvas as contas dos responsáveis por pagamentos em espécie caso houvesse, nos autos, fortes indícios denexo causal entre os recursos disponibilizados e as despesas informadas nas relações de pagamentos, comprovados na conciliação bancária entre os diversos saques e os recibos e notas apresentadas. Não foi o que aconteceu no caso concreto ora em análise, em que dois dos saques em espécie foram suportados por documentação inidônea e três deles não tiveram suas despesas comprovadas por nenhum documento;

j) o princípio da legalidade não foi desrespeitado, tendo em vista a interpretação sistêmica das normas de processamento das despesas públicas;

k) as despesas não comprovadas implicam presunção de prejuízo para o erário, pois não se tem a certeza de que os recursos foram regularmente aplicados em sua destinação, no caso, no atendimento das regras da então vigente Portaria-GM/MS 648, de 28/3/2006, que disciplinava a Política Nacional de Atenção Básica. Por isso, instar os responsáveis pela devolução de valores aos cofres públicos não representa enriquecimento ilícito da União, mas ressarcimento por despesas não comprovadas que dão suporte ao entendimento de dano ao erário, com base nos arts. 70 (princípio da legitimidade) e 71, inciso II (competência do TCU para apreciar e julgar tais ocorrências), da Constituição;

l) os documentos juntados aos autos indicam, também, que o valor do cheque 850314, sacado junto à conta 6.586-2, é R\$ 0,13 maior (isto é, o valor correto é R\$ 6.170,13 e não R\$ 6.170,00, como inicialmente informado à peça 2, p. 40). Outrossim, foi observado que os cheques 850265, 850273, 850325 e 850335 da conta 6.586-2, e o cheque 8502206 da conta 9.253-3, foram emitidos em favor do emitente (v. Quadro 1, Apêndice I da instrução à peça 42);

m) considerando os aspectos tratados, as irregularidades sob responsabilidade solidária dos srs. Raimundo Nonato e Silva e Lilian Barros Costa Noleto são as seguintes:

m.1) ausência de apresentação de comprovantes de despesas referentes a pagamentos realizados com cheques da conta do Programa Saúde da Família e da conta do Programa de Saúde Bucal, conforme descrito no Quadro 1 do Apêndice I desta instrução (excluídos os itens 3 a 7), em desacordo com o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964, que estabelece a exigência de que a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço;

m.2) rompimento donexo causal entre a movimentação dos recursos e o pagamento de despesa pelo saque em espécie de valores por meio dos cheques 850265, 850273, 850325 e 850335, da conta 6.586-2, e do cheque 8502206, da conta 9.253-3, por não ter sido comprovada a regularidade e a certeza do pagamento ao credor respectivo;

n) observa-se não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU, que se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a

partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler). “Apesar de uma das irregularidades discutidas nesta TCE ter ocorrido anteriormente à data atual de 1º/4/2009” [1º/4/2019, data da instrução de peça 42], os responsáveis foram notificados dela em 2012. Todas as demais ocorreram há menos de 10 anos;

o) inexistem, nos autos, elementos que demonstrem boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares (art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU), procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Nesse cenário, a Secex/TCE propõe ao Tribunal, em pareceres uniformes (peças 42 a 44):

“a) excluir da relação processual a Sra. Ionar Rezende Ribeiro, CPF: 521.686.033-91 [então secretária municipal de saúde e saneamento, CPF 521.686.033-91, peça 2, pp. 172 e 208/10];
b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘d’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos 17 II e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. **Raimundo Nonato e Silva**, CPF: 066.034.833-00, na condição de ex-prefeito de Barão de Grajaú/MA, e **Lilian Barros Costa Noleto**, CPF: 257.447.633-68, na condição de ex-secretária de finanças de Barão do Grajaú/MA e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 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(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor:

Débito:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
6.700,00	10/03/2009	D
4.000,00	30/04/2009	D
3.286,00	11/09/2009	D
1.000,00	11/09/2009	D
186,00	11/09/2009	D
3.000,00	11/09/2009	D
2.000,00	11/09/2009	D
750,00	14/09/2009	D
525,00	14/09/2009	D
1.230,00	14/09/2009	D
1.885,00	14/09/2009	D
125,00	14/09/2009	D
90,00	14/09/2009	D
200,00	16/09/2009	D
1.000,00	23/09/2009	D
3.503,00	12/02/2010	D
3.433,00	11/03/2010	D

Valor atualizado monetariamente até 1º/4/2019: R\$ 56.848,99 (v. peça 38)

c) aplicar aos Srs. Raimundo Nonato e Silva e Lilian Barros Costa Noleto, 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 da notificação, para comprovar, 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 até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar:

- d.1) desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- d.2) caso solicitado, o pagamento das dívidas dos Srs. Raimundo Nonato e Silva e Lilian Barros Costa Noletto em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar(em) 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;
- e) dar ciência ao Fundo Nacional de Saúde do retardamento injustificado na condução do processo 25014.006875/2010-77 que resultou no processo de tomada de contas-FNS 25000.077018/2013-53, implicou não observância do prazo normativo previsto no art. 1º, § 1º, da IN-TCU 56/2007;
- f) encaminhar cópia da deliberação:
- f.1) ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no 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; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo;
- f.2) ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis.”

II

De fato, podem ser acolhidas as alegações de defesa referentes aos cheques **850279** (R\$ 2.699,44), **850293** (R\$ 2.863,08), **850299** (R\$ 5.285,84), **850313** (R\$ 15.000,00) e **850314** (R\$ 6.170,00), visto que *“foram apresentadas as notas fiscais comprovantes dos pagamentos aos credores identificados nos respectivos cheques”* (item 33.4 da instrução à peça 42 e itens 3 a 7 do Quadro 1, Apêndice I, à peça 42), conforme se verifica nas peças 22 (pp. 11, 18, 21, 24, 27/8, 32/41, 45, 48, 50/2, 55, 58/9, 61, 64/6, 69, 71 e 75) e 35 (pp. 8, 12, 15, 21, 24/5, 28, 31/2, 35, 38, 41, 44/5, 48/9, 52 e 58).

A outra irregularidade objeto da citação dos responsáveis, qual seja, *“realização de saques de recursos dos Programas Saúde da Família e Saúde Bucal do município de Barão de Grajaú/MA mediante cheques ao emitente, em rompimento do nexo causal entre a movimentação dos recursos e eventual pagamento de despesas afetas aos mencionados programas”*, não constou do Relatório de Auditoria Denasus 9877/2010 (peça 2, pp. 4/52). O questionamento teve origem na unidade técnica desta Corte, conforme instrução à peça 13 (itens 31 e 32), e os ofícios citatórios apontaram (v.g., peças 17, p. 2, e 18, p. 2), como dispositivo violado, o art. 13, § 4º, da Lei Complementar 141/2012, segundo o qual:

“§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.”

Sobre essa questão, os responsáveis alegam que, *“na época dos fatos, não havia nenhuma determinação legal que vedasse o pagamento de despesas do Fundo de Saúde em espécie”* (peças 22, p. 3, e 35, p. 3).

É certo que a Lei Complementar 141/2012 não dá fundamento válido, nesse particular, à citação, visto que publicada posteriormente aos fatos ora em análise, os quais datam de 2009 e 2010. Cabe ponderar, porém, que os responsáveis não são chamados ao TCU para se defender da capitulação legal dos fatos, mas dos fatos em si.

Assim, de acordo com a Portaria MS 648/2006¹, vigente à época das ocorrências ora em análise, o marco normativo era o seguinte (grifos acrescidos):

¹ http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0648_28_03_2006.html Acesso em: 5 jun. 2019.

“Os repasses dos recursos dos PABs fixo e variável aos municípios são efetuados em conta aberta especificamente para essa finalidade, com o objetivo de facilitar o acompanhamento pelos Conselhos de Saúde no âmbito dos municípios, dos estados e do Distrito Federal.

Os recursos serão repassados em conta específica denominada ‘FMS – nome do município – PAB’ de acordo com a normatização geral de transferências fundo a fundo do Ministério da Saúde.

O Ministério da Saúde definirá os códigos de lançamentos, assim como seus identificadores literais, que constarão nos respectivos avisos de crédito, para tornar claro o objeto de cada lançamento em conta. O aviso de crédito deverá ser enviado ao Secretário de Saúde, ao Fundo de Saúde, ao Conselho de Saúde, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público dos respectivos níveis de governo.

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais devidamente atualizados relativos aos recursos repassados a essas contas ficarão, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento, e a fiscalização, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e dos órgãos de fiscalização federais, estaduais e municipais, de controle interno e externo.

Os municípios deverão remeter por via eletrônica o processamento da produção de serviços referentes ao PAB à Secretaria Estadual de Saúde, de acordo com cronograma por ela estabelecido. As Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal devem enviar as informações ao DATASUS, observando cronograma estabelecido pelo Ministério da Saúde.

Os municípios e o Distrito Federal deverão efetuar suas despesas segundo as exigências legais requeridas a quaisquer outras despesas da administração pública (processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento).

De acordo com o artigo 6º, do Decreto nº 1.651/95, a comprovação da aplicação dos recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, na forma do Decreto nº 1.232/94, que trata das transferências, fundo a fundo, deve ser apresentada ao Ministério da Saúde e ao Estado, por meio de relatório de gestão, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde.

Da mesma forma, a prestação de contas dos valores recebidos e aplicados no período deve ser aprovada no Conselho Municipal de Saúde e encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado ou Município e à Câmara Municipal.

A demonstração da movimentação dos recursos de cada conta deverá ser efetuada, seja na Prestação de Contas, seja quando solicitada pelos órgãos de controle, mediante a apresentação de:

I - relatórios mensais da origem e da aplicação dos recursos;

II - demonstrativo sintético de execução orçamentária;

III - demonstrativo detalhado das principais despesas; e

IV - relatório de gestão.

O Relatório de Gestão deverá demonstrar como a aplicação dos recursos financeiros resultou em ações de saúde para a população, incluindo quantitativos mensais e anuais de produção de serviços de Atenção Básica.”

Como se verifica, portanto, não havia, à época da gestão dos recursos auditados, vedação legal expressa ao pagamento em espécie no que se refere a recursos do Sistema Único da Saúde. Havia, sim, explicitamente, a obrigação de os municípios e o Distrito Federal efetuarem suas despesas segundo as exigências legais requeridas a quaisquer outras despesas da administração pública, quais sejam, processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento, consoante Portaria MS 648/2006, acima reproduzida, em parte.

Nos termos da Lei 4.320/1964, aplicável a todos os entes da federação:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

Ocorre que, mesmo não havendo, à época, vedação legal expressa ao pagamento em espécie, a emissão de cheques em favor do próprio emitente rompe o devido nexo de causalidade, pressuposto necessário e intrínseco à demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, conforme jurisprudência pacífica do TCU. A não comprovação do liame causal é suficiente para a condenação em débito, mostrando-se acertada, portanto, a proposição de mérito da unidade técnica quanto ao valor da dívida.

Sobre as demais ponderações da Secex/TCE, cumpre destacar que, de fato, não houve a prescrição da pretensão punitiva do TCU, considerando que as despesas impugnadas ocorreram entre 2009 e 2010 e que o despacho que ordenou a citação foi emitido em 22/11/2018 (peça 15). Não decorreram, pois, mais de 10 anos (prazo geral de prescrição), nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e dos arts. 89, 202, inciso I, e 205 do Código Civil (Lei 10.406/2002).

III

Em face dessas considerações, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo, no essencial, com a proposição da Secex/TCE (peças 42 a 44), sugerindo ao Tribunal os seguintes ajustes no encaminhamento à peça 42, item 48:

a) na alínea “b”, substituir, nos fundamentos legais da irregularidade das contas, a alínea “d” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 pela alínea “c” do mesmo dispositivo, por não restar comprovada, nos autos, a ocorrência de “*desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos*”;

b) na alínea “d.2”, excluir a previsão de acréscimo de juros de mora sobre o valor da multa porventura recolhida parceladamente, por falta de amparo legal, visto que, a teor do disposto na Lei 8.443/1992:

“Art. 59. O débito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União nos [termos] do art. 57 desta Lei, quando pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento.”

Brasília, em 14 de junho de 2019.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador