



Processo:	TC 036.059/2011-0
Natureza:	Tomada de Contas Especial
Responsáveis:	João Lisboa da Cruz (CPF 117.039.381-00), Furtunato Soares Barros (CPF 026.075.731-49), Nanio Tadeu Gonçalves (CPF 255.095.276-68), Damarson Almeida Rocha (CPF 533.002.891-49) e Acilon Pereira de Andrade (CPF 575.998.231-15)
Unidade Jurisdicionada:	Município de Gurupi/TO (CNPJ 01.803.618/0001-52)
Ministro-Relator:	Marcos Bemquerer Costa
Proposta:	Preliminar (citações)

Introdução

1. Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Saúde (MS), em decorrência de irregularidades originalmente apontadas no Relatório de Auditoria 804/2003 (peça 1, pg. 6-70), que consignou os resultados de fiscalização realizada Município de Gurupi/TO no período de 16 a 27/3/2003, por equipe do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único da Saúde (Denasus), abrangendo atos de gestão dos exercícios 2000 e 2001;
2. Inicialmente, o Relatório de Auditoria do Denasus elencou os seguintes achados (peça 1, pg. 40-44) como irregularidades que eivaram a utilização de recursos federais repassados ao Município pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS:
 - i) compra de materiais superfaturados, com montante levantado de R\$ 1.265.860,69;
 - ii) aplicação de recursos do PAB Fixo no valor de R\$ 544,00 (quinhentos e quarenta e quatro reais) em despesas da Secretaria de Finanças, além da utilização de R\$ 485.772,94 para despesas em desacordo com as disposições das Portarias 3.925/GM/1998 e 1.882/GM/1998, do Ministério da Saúde (MS);
 - iii) utilização de recursos do PAB e do MAC (AIH/SUS e SIA/SUS) para pagamento da folha do funcionalismo (pessoal lotado na SMS, Hospital e outras UPS), no montante de R\$ 1.887.809,66, em desacordo com a Portaria MS/GM 3.925/1998;
3. O montante de despesas impugnadas pela Equipe de Auditoria do Denasus importou em R\$ 3.639.987,29, cuja composição analítica foi atribuída a gestores e ex-gestores municipais (peça 1, pg. 46-68) em relação ao momento de realização daquela ação fiscalizatória;
4. Em que pese existirem nos autos elementos indicativos de que o MS promoveu medidas administrativas no sentido de intimar os faltosos quanto às irregularidades levantadas, analisar justificativas recebidas e tentar obter o ressarcimento dos danos indiciários que não foram elididos após suas apurações, a instauração da TCE só foi providenciada pelo Órgão em 19/6/2008 (peça 10, pg. 214), portanto, após cinco anos da emissão do Relatório de Auditoria do Denasus (20/5/2003, conf. peça 1, pg. 44) e da comunicação dos resultados ao Município (peça 1, pg. 72 e 74), demonstrando a intempestividade da medida e desobediência ao prazo definido na Instrução Normativa TCU 13/1996, que vigorou até 31/12/2007, e que foi mantido pela Instrução Normativa TCU 56/2007, que passou a disciplinar a matéria a partir de 1/1/2008;

Avaliações e exames preliminares

5. Inicialmente, a equipe de técnicos do Denasus imputou responsabilizações aos gestores municipais João Lisboa da Cruz (CPF 117.039.381-00), Furtunato Soares Barros (CPF 026.075.731-49), Nanio Tadeu Gonçalves (CPF 255.095.276-68), Damarson Almeida Rocha (CPF 533.002.891-49) e Zaira Angélica Rezende Miranda (CPF 165.226.641-00);
6. O dois primeiros imputados do rol precedente, prefeito e secretário municipal de saúde, respectivamente, integravam a administração municipal (2001/2004) no curso da qual a fiscalização foi promovida. Os demais, ex-prefeito e ex-secretários de saúde, respectivamente, estavam vinculados a uma gestão anterior (1997/2000). O responsável Acilon Pereira de Andrade (CPF 575.998.231-15), que integrou o período de gestão municipal mais antigo, só foi inserido no rol de responsáveis posteriormente, em razão de justificativas e esclarecimentos analisados ainda na via administrativa (peça 9, pg. 357-361 e 385);
7. Encontram-se presentes elementos documentais que atestam que os responsáveis tomaram conhecimento das impropriedades atribuídas e foram instados a promoverem sua defesa, justificando ou desconstituindo as imputações, conforme peças e documentos discriminados abaixo, inexistindo ressalvas quando à oportuna utilização das prerrogativas do contraditório e da ampla defesa, tendo utilizado tais direitos da maneira e intensidade que mais lhes aprouveram:
 - i) João Lisboa da Cruz (peça 8, pg. 50-66, 206, 208-214; peça 9, pg. 112-125, 219, 343; peça 10, pg. 108-110, 140-148, 240-242);
 - ii) Furtunato Soares Barros (peça 1, pg. 72, 74, 76, 78 e 80; peça 8, pg. 33-48, 177, 181, 206, 208-214; peça 9, pg. 112-125, 217 e 345; peça 10, pg. 104-106, 140-148);
 - iii) Nanio Tadeu Gonçalves (peça 8, pg. 90-137, 189-195; peça 9, pg. 221; peça 10, pg. 8-10, 136);
 - iv) Damarson Almeida Rocha (peça 8, pg. 139-176; peça 9, 225, 339; peça 10, pg. 64-66 e 136);
 - v) Acilon Pereira de Andrade (peça 10, pg. 4-6 e 136);
8. Complementarmente, em relação ao conhecimento dos débitos atribuídos aos senhores Nanio Tadeu Gonçalves, Damarson Almeida Rocha e Acilon Pereira de Andrade há documento comprobatório de que, além das comunicações emanadas do MS, o trio conhecia o teor das imputações oriundas da fiscalização empreendida pelo Denasus, pela via de ação judicial que tramita na Seção Judiciária da Justiça Federal no Tocantins, cuja existência foi comunicada ao órgão instaurador da TCE pelos próprios alcançados (peça 10, pg. 136), por meio de expediente no qual se sugeriu que o interesse processual dos mesmos seria dedicado somente à ação judicial (Processo nº 2005.43.00.003253-6). A propósito, depois de prestar tal informação não se verificou mais nenhuma intervenção dos responsáveis ora aludidos no processo administrativo conduzido pelo MS;
9. Neste momento, cumpre-se registrar que em consulta às bases de dados utilizados pelo TCU para registros e controles de feitos processuais identificamos o TC 033.809/2011-9 (REP), também da Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, tratando de Representação autuada a partir de fatos noticiados pelo Procurador-Chefe da Procuradoria da União no Estado do Tocantins. O expediente inaugural daquele TC é baseado na informação de existência de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, em trâmite na representação da Justiça Federal no Estado do Tocantins (Processo nº 2005.43.00.003253-6), movida por iniciativa do Ministério Público Federal em razão das irregularidades apontadas justamente no Relatório de Auditoria 804/2003 do Denasus (TC 033.809/2011-9, peça 2, pg. 14-45). Compulsando os autos daquele TC observa-se que suas peças são idênticas às do presente feito;

10. Na ocasião de elaboração desta Instrução a Secex/TO já havia emitido proposta inicial para que o TC retromencionado fosse apensado definitivamente a este, haja vista a similitude de matéria, de documentos, de responsáveis e porque o processamento daquele resultaria, presumivelmente, em conversão do tipo Representação para tomada de contas especial (TCE). Assim, além de evitar duplicidade processual para os mesmos fatos geradores, a presente TCE representa um estágio mais avançado de apuração do assunto, circunstâncias que respaldam a proposição já feita pela UT para o TC 033.809/2011-9 (REP);
11. Feitos os esclarecimentos precedentes, convém registrar que a ex-secretária municipal de saúde Zaira Angélica Rezende Miranda foi excluída de qualquer imputação na fase interna da TCE, em razão de justificativas apresentadas (peça 8, pg. 183-185 e peça 9, pg. 293-299) e acatadas no âmbito do MS (peça 9, pg. 357-361, 385 e 391). Neste particular, convém manifestarmos nossa concordância com tal decisão, haja vista a plausibilidade e consistência dos argumentos oferecidos pela ex-secretária municipal;
12. Por outro lado, os gestores João Lisboa da Cruz e Furtunato Soares Barros apresentaram documentos e argumentos (peça 8, pg. 206-387; peça 9, pg. 112-207) também oportunizados na fase interna da TCE e lograram o efeito de merecer acolhimento parcial de suas justificativas, decisão que implicou na diminuição do montante de débitos que lhes foi imputado solidariamente pelo MS (peça 9, pg. 209-211);
13. Destas apurações e juízos formulados na esfera do MS restou o importe de R\$ 2.996.020,58 como débitos, sendo R\$ 107.222,54 atribuídos à responsabilidade dos então gestores municipais João Lisboa da Cruz e Furtunato Soares Barros (2001/2004) e R\$ 2.888.798,04 na responsabilidade de Nanio Tadeu Gonçalves, Damarson Almeida Rocha e Acilon Pereira de Andrade, os quais integraram gestão anterior (1997/2000) àquela em que foi realizada a auditoria do Denasus, conforme conclusão do próprio órgão instaurador da TCE (peça 9, pg. 211 e peça 11, pg. 28);
14. Remanescendo débitos que não foram desconstituídos mesmo após os esclarecimentos prestados ao MS e, diante de proposta apresentada no escopo de pedido de reconsideração interposto naquela esfera administrativa (peça 11, pg. 68-70), os gestores João Lisboa da Cruz e Furtunato Soares Barros, por intermédio do Corregedor-Geral do Município de Gurupi/TO, argumentaram que os débitos a eles atribuídos solidariamente não caracterizaram desfalque ou locupletamento, considerando que os valores impugnados destinaram-se à cobertura de despesas inerentes ao Ente municipal, requerendo ao final a responsabilização do Município quanto à obrigação de restituir os recursos federais cuja aplicação foi havida como irregular, a ser viabilizada por meio de concessão de parcelamento, cujos pagamentos periódicos deveriam ser deduzidos dos repasses regulares de recursos financeiros efetivados pelo órgão federal em favor da Comuna e vinculados à realização de ações e serviços públicos de saúde;
15. O pagamento por meio de abatimentos nos repasses federais mensais foi refutado (peça 11, pg. 162, 163, 154, 156-158), porém, a proposta de parcelamento em si teve prosseguimento. De modo sutil e ardiloso a proposta de transferência dos débitos da responsabilidade dos gestores para o Ente Público também foi acatada (peça 11, pg. 85-90), prescindindo de análise objetiva e justificada para a adoção de tal entendimento, fato consumado pela celebração de Termo do Parcelamento 16/2007, em que o Município figurou como devedor, representado pelo então prefeito João Lisboa da Cruz (peça 11, pg. 99 e 101-102), tendo os cofres municipais arcado com vários pagamentos (peça 10, pg. 232-234 e peça 11, pg. 104-121) até a rescisão do parcelamento, em virtude de atraso superior a 90 dias para o pagamento de parcela vencida (peça 11, pg. 122-124);

16. Ainda restringindo-se aos débitos cujos fatos geradores ocorreram ao longo do exercício 2001, com a rescisão do Termo de Parcelamento supra o outrora implicado Furtunato Soares Barros foi definitivamente excluído do rol de responsáveis no âmbito das apurações promovidas pelo MS/FNS, sendo o ardil admitido e mantido mesmo após a apreciação feita pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União - SFCI/CGU (peça 10, pg. 394), retornando à condição de responsável apenas o então prefeito João Lisboa da Cruz e afastando novamente o Município da condição de devedor/restituidor;
17. Ainda circunscrevendo-se aos exames preliminares, cabe registro de que o processo está constituído com os elementos exigidos na Instrução Normativa TCU 56, de 5 de dezembro de 2007 (IN TCU 56/2007), dentre os quais o Relatório de Tomada de Contas Especial elaborado pelo FNS (peça 10, pg. 289-295), Relatório (peça 10, pg. 388-394), Certificado (peça 10, pg. 396) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 10, pg. 398), expedidos em decorrência da análise efetuada pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU), além do correspondente Pronunciamento Ministerial (peça 10, pg. 400);

Análises circunstanciais e conclusões

18. Sinteticamente, extrai-se do Relatório Complementar elaborado pelo Denasus (peça 11, pg. 29-47) que duas fundamentações foram utilizadas para respaldar a imputação de débitos em desfavor de gestores municipais e que deram causa à instauração da presente TCE:
- i) o pagamento de despesas com aquisições de materiais e equipamentos, bem como de serviços e obras, utilizando-se para tanto valores oriundos das transferências regulares promovidas pelo FNS, sustentando-se que os respectivos pagamentos implicaram em desvio de finalidade na utilização dos recursos de origem federal, adotando como parâmetro para tal assertiva dispositivos da Portaria 3.925, de 13 de novembro de 1998, do Gabinete do Ministro da Saúde (Portaria MS/GM 3.925/1998). Esta hipótese alcançou atos e procedimentos praticados nos dois anos em relação aos quais circunscreveram-se os exames da auditoria do Denasus (2000/2001), implicando gestores tanto do período de governo 1997/2000 (Nanio Tadeu Gonçalves, Damarson Almeida Rocha e Acilon Pereira de Andrade), quanto do governo do mandato alusivo ao período 2001/2004 (João Lisboa da Cruz e Furtunato Soares Barros);
 - ii) pagamentos de compras simuladas de medicamentos e materiais ambulatoriais utilizando os recursos de origem federal supracitados. Neste caso, somente foram inquinados atos praticados pelos gestores que governaram o Município no interregno 1997/2000 (Nanio Tadeu Gonçalves, Damarson Almeida Rocha e Acilon Pereira de Andrade);
19. A exclusão e transmutação de responsáveis operada com o aval do MS/FNS, do modo como foi descrito nos itens 14 a 16 desta Instrução, foram decisões desarrazoadas e ilegítimas, descabendo convalidação ou manutenção agora que os atos e fatos supostamente causadores de danos estão sob a apreciação do TCU. A exclusão da relação processual se dá por meios apropriados, em geral decorrendo de deliberação de Colegiado do TCU, amparada na apreciação de documentos, justificativas e fatos circunstanciais e não por engenhosidades como a que se operou no âmbito do MS/FNS;
20. Assim esclarecido, reputa-se que o gestor Furtunato Soares Barros, ex-secretário municipal de saúde, deve ser citado solidariamente com o ex-prefeito João Lisboa da Cruz pelo valor de R\$ 162.291,00. Tal importe corresponde ao saldo de débitos consolidados em 11/6/2007 (R\$ 270.483,06; conf. peça 11, pg. 91-97 e 102) para os efeitos do parcelamento posteriormente rescindido, deduzido do montante de R\$ 108.192,06 (uma parcela de R\$ 9.016,06 e outras onze parcelas nominais de 9.016,00 que foram atualizadas por ocasião dos respectivos pagamentos,

conf. peça 11, pg. 232-234) que representa o valor nominal efetivamente pago após aquela consolidação;

21. O fato de que 12/30 avos do parcelamento concedido em decorrência de débitos imputados aos gestores João Lisboa da Cruz e Furtunato Soares Barros terem sido efetivamente suportados pelo Tesouro Municipal e não pelos gestores diretamente alcançados pelo MS/FNS pode admitir a expedição de comunicação à Procuradoria do Município e ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) para as providências que julgarem cabíveis. Tal circunstância deve ser avaliada por ocasião da proposta de mérito, visto que o FNS também pode ser implicado a promover eventual restituição dos valores já recebidos no contexto do parcelamento no qual inobservou a impropriedade;
22. No que concerne ao ex-prefeito João Lisboa da Cruz, fizemos a juntada de documento probatório do seu óbito (peça 13), fato que atrai repercussões processuais, em especial quanto à citação, que deve ser dirigida ao espólio ou aos herdeiros, dada a imprescritibilidade das ações que visem o ressarcimento em favor do patrimônio público (Acórdão TCU 2.709/2008 – Plenário), bem como a inviabilidade de eventual aplicação de multa (Sumário e Voto do Acórdão TCU 1021/2011 – Plenário);
23. Ainda em relação ao ex-gestor falecido, em pesquisas exploratórias obtivemos indicativo extraído do portal do TCE/TO de que o cônjuge supérstite (Goiaciara Tavares Cruz, conf. peça 14, pg. 3) é inventariante do espólio deixado pelo *de cuius*, estando legitimado a receber citação e apresentar alegações de defesa;
24. Considerando o teor das justificativas apresentadas ainda no âmbito do MS/FNS pelos senhores João Lisboa da Cruz e Furtunato Soares Barros, conforme já relatado nos itens 7, 12 e 14 desta Instrução, opinamos ser cabível avaliar, por ocasião da elaboração de proposta de mérito, se as despesas impugnadas pelo Denasus tendo como parâmetro disposições da Portaria MS/GM 3.925/1998 caracterizam-se como desvio de objeto ou de finalidade. A extensão de tal análise quanto às despesas refutadas sob idênticos fundamentos e ocorridas na gestão dos senhores Nanio Tadeu Gonçalves, Damarson Almeida Rocha e Acilon Pereira de Andrade não mereceram a mesma ponderação porque estes não apresentaram justificativas quanto provocados pelo MS/FNS. Contudo, não há óbice para que tal aspecto seja avaliado no processo de defesa e contraditório que se estabelecerá no âmbito destes autos;
25. Destarte, apesar dos fatos geradores das despesas impugnadas pelo Denasus terem se consumado em 2000 e 2001, não ocorre subsunção à hipótese prevista no art. 5º, § 4º, da Instrução Normativa TCU 56/2007 (IN TCU 56/2007), vez que houve notificação dos fatos aos responsáveis, em sede de apuração administrativa conduzida pelo MS/FNS, conforme indicado no item 7 desta peça, interrompendo o prazo daquela espécie de preclusão administrativa (art. 5º, § 5º, da IN TCU 56/2007);

Proposta de Encaminhamento

26. Tendo presente as razões acima consignadas, submetemos os autos à consideração superior propondo:
 - 26.1 com fundamento no art. 157, caput e § 1º, art. 201, § 1º e art. 202, incisos I, II e § 1º, todos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), aprovado pela Resolução TCU 155, de 4 de dezembro de 2002 e alterado pela Resolução TCU 246, de 30 de novembro de 2011, c/c a delegação de competência prevista no art. 1º, inciso VIII, da Portaria-Gab/Min-MBC nº 1, de 21 de agosto de 2007, promover a citação dos responsáveis abaixo para que, no prazo de quinze dias contados do recebimento das respectivas notificações, apresentem alegações de defesa ou recolham em favor do Fundo Nacional de Saúde (FNS) os montantes que lhes são imputados – com as atualizações

monetárias devidas em função das datas de ocorrência dos fatos geradores e a do efetivo recolhimento - salientando que caso os responsáveis pelos débitos ora apontados sejam condenados por esta Corte de Contas serão acrescidos juros de mora nas atualizações dos valores que compõem os débitos:

i) Espólio de João Lisboa da Cruz (CPF 117.039.381-00), ex-prefeito de Gurupi/TO, por meio da inventariante, Sr^a. Goiaciara Tavares Cruz (CPF 419.626.641-04), viúva, em solidariedade com Furtunato Soares Barros (CPF 026.075.731-49), ex-secretário municipal de saúde;

-Montante dos débitos em valores nominais e atualizados monetariamente até 21/3/2012 (composição discriminada na peça 15 dos autos): R\$ 162.291,00 e 209.615,06, respectivamente;

-Irregularidades que originaram os débitos: desvios de finalidade na utilização de recursos federais repassados ao Município de Gurupi/TO por meio do Fundo Nacional de Saúde, vinculados a ações e serviços de saúde específicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), apontados no Relatório da Auditoria 804/2003, realizada pelo Denasus (Departamento Nacional de Auditoria do SUS);

-Fundamentos legais para imputação: violação das regras e condições estabelecidas no Anexo I, da Portaria MS/GM 3.925/GM/1998 e art. 1º, inciso III, do Decreto-Lei 201/1967;

-Fundamentos legais para a instauração da Tomada de Contas Especial: art. 71, inciso II, da Constituição Federal vigente; art. 8º, da Lei Federal 8.443/1992; art. 84 e 93, do Decreto-Lei 200/1967; art. 39 e 148, do Decreto Federal 93.872/1986 e art. 3º, do Decreto Federal 1.232/1994 e art. 1º, da Instrução Normativa TCU 56/2007;

ii) Nanio Tadeu Gonçalves (CPF 255.095.276-68), em solidariedade com Damarson Almeida Rocha (CPF 533.002.891-49) e Acilon Pereira de Andrade (CPF 575.998.231-15), ex-prefeito, ex-secretário de saúde e ex-diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria de Finanças do município de Gurupi/TO, respectivamente;

-Montante dos débitos em valores nominais e atualizados monetariamente até 21/3/2012 (composição discriminada na peça 16 dos autos): R\$ 2.106.096,40 e R\$ 4.339.167,71, respectivamente;

-Irregularidades que originaram os débitos: desvios de finalidade e lesão ao erário mediante a realização de pagamentos por compras simuladas de medicamentos e materiais ambulatoriais, em ambos os casos utilizando recursos federais repassados ao Município de Gurupi/TO por meio do Fundo Nacional de Saúde, vinculados a ações e serviços de saúde específicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), apontados no Relatório da Auditoria 804/2003, realizada pelo Denasus (Departamento Nacional de Auditoria do SUS);

-Fundamentos legais para imputação: violação das regras e condições estabelecidas no Anexo I, da Portaria MS/GM 3.925/GM/1998 e art. 1º, incisos I e III, do Decreto-Lei 201/1967;

-Fundamentos legais para a instauração da Tomada de Contas Especial: art. 71, inciso II, da Constituição Federal vigente; art. 8º, da Lei Federal 8.443/1992; art. 84 e 93, do Decreto-Lei 200/1967; art. 39 e 148, do Decreto Federal 93.872/1986 e art. 3º, do Decreto Federal 1.232/1994 e art. 1º, da Instrução Normativa TCU 56/2007;



iii) Nanio Tadeu Gonçalves (CPF 255.095.276-68), em solidariedade com Acilon Pereira de Andrade (CPF 575.998.231-15), ex-prefeito e ex-diretor do Departamento do Tesouro da Secretaria de Finanças do município de Gurupi/TO, respectivamente;

-Montante dos débitos em valores nominais e atualizados monetariamente até 21/3/2012 (composição discriminada na peça 17 dos autos): R\$ 782.701,64 e R\$ 1.656.111,82, respectivamente;

-Irregularidades que originaram os débitos: desvios de finalidade e lesão ao erário mediante a realização de pagamentos por compras simuladas de medicamentos e materiais ambulatoriais, em ambos os casos utilizando recursos federais repassados ao Município de Gurupi/TO por meio do Fundo Nacional de Saúde, vinculados a ações e serviços de saúde específicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), apontados no Relatório da Auditoria 804/2003, realizada pelo Denasus (Departamento Nacional de Auditoria do SUS);

-Fundamentos legais para imputação: violação das regras e condições estabelecidas no Anexo I, da Portaria MS/GM 3.925/GM/1998 e art. 1º, incisos I e III, do Decreto-Lei 201/1967;

-Fundamentos legais para a instauração da Tomada de Contas Especial: art. 71, inciso II, da Constituição Federal vigente; art. 8º, da Lei Federal 8.443/1992; art. 84 e 93, do Decreto-Lei 200/1967; art. 39 e 148, do Decreto Federal 93.872/1986 e art. 3º, do Decreto Federal 1.232/1994 e art. 1º, da Instrução Normativa TCU 56/2007.

SECEX-TO, em Palmas (TO), 21 de março de 2012.

Fábio Luiz Morais Reis
AUFC/CE – Matrícula 8141-8