

**TC 036.333/2011-5**

**Tipo:** tomada de contas especial

**Unidades Jurisdicionadas:** Fundo Nacional de Saúde – FNS e Prefeitura Municipal de João Lisboa/MA.

**Responsáveis:** Francisco Emiliano Ribeiro Menezes (CPF 266.513.601-59), Sr. José Augusto Oliveira da Silva (CPF: 255.339.323-72), Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa (CPF 835.247.891-53) e Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes (CPF 942.019.353-53).

**Procuradores:** Enoque Cavalcante de Albuquerque, OAB/MA 8345; Patrícia Coutinho Cavalcante Albuquerque, OAB/MA 11480.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata o processo de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS originalmente em desfavor do Sr. José Augusto Oliveira da Silva, ex-secretário de saúde do município de João Lisboa/MA, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, no exercício 2007.

## HISTÓRICO

2. O presente processo originou-se a partir das constatações relatadas pelo Relatório de Auditoria 5303, de 17/11/2008, da lavra do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, peça 1, p. 7-83. Naquele documento foram indicadas a ocorrência de diversas irregularidades na gestão dos recursos federais transferidos para o sistema de saúde de João Lisboa/MA.

3. Em análise preliminar, peça 3, esta unidade técnica debruçou-se sobre os elementos de cada irregularidade apontada, de forma a aglutinar as irregularidades nos tópicos a seguir: Irregularidades consideradas Insubsistentes, Irregularidades geradoras de Audiência de Responsáveis e Irregularidades geradoras de Citação de Responsável.

4. Em relação ao conjunto de irregularidades consideradas como insubsistentes, conforme exame empreendido à peça 3, foi ratificado esse entendimento (peça 16), considerando que tais fatos não revelaram potencialidade danosa ou ainda se fizeram esclarecida ou justificada.

5. Da mesma forma, entendeu-se pertinente (peça 16) o exame efetuado em relação às irregularidades cuja medida preliminar em que foi indicada a realização de audiência, haja vista tratar-se de atos que, apesar não terem ocasionado danos ao erário, apresentaram-se irregulares frente as normas que regem a gestão dos recursos de saúde.

6. Nesse sentido, foi proposta (peça 16) a realização de audiência do então prefeito, Sr. Francisco Emiliano Ribeiro Menezes, pelas irregularidades de sua alçada, assim como audiência do secretário municipal de saúde, pelas irregularidades de sua competência que não ocasionaram danos ao erário.

7. Por fim, em relação às irregularidades geradoras de dano, entendeu-se necessária citação, conforme peça 16, após análise dos documentos encaminhados pelo Denasus/Serviço de Auditoria/MA, em sede de diligência, proposta e realizada (peças 6 e 7), e ao Banco do Brasil (peças 11-13), uma vez que foi possível identificar, por meio das assinaturas, o Secretário de Finanças municipal, Sr. **Paulo de Tarso Sousa Feitosa** (conforme destaque para as letras iniciais e a aposição da partícula “de” na assinatura) - e a Secretária de Finanças e ordenadora de despesas, Sra. **Antonia Maria Carneiro de Menezes** (assinatura iniciada com A e finalizada com “Carneiro”), agentes públicos que emitiam os cheque de movimentação da conta-corrente dos recursos.

8. Com isso, foi possível estabelecer a responsabilidade desses dois agentes quanto à retirada de recursos pretensamente destinados aos pagamentos de equipes de saúde bucal e cujo procedimento correto deveria ser a entrega de recursos diretamente para os profissionais prestadores de serviço, fato que não ocorreu, até porque, conforme certificou-se o Denasus (peça 1, p. 19, 43 e 57), não funcionavam todas as equipes cadastradas, irregularidade essa ocasionadora de dano ao erário relativo a parcela dos recursos das equipes que não existiam, já que não foi possível estabelecer o nexo de causalidade desse gasto.

9. Com esses resultados, a instrução à peça 16, pugnou pela realização de audiências e citações, conforme explanado. Contudo, em exame à peça 44, foi constatada a necessidade de renovação das citações propostas, isso porque foi possível identificar, realizando o confronto entre as entradas e saídas de recursos, exercício 2007, da conta-corrente 58.046-5, Agência 287-7 – João Lisboa, destinada aos repasses da estratégia de saúde bucal do Município de João Lisboa/MA, que, além do dano originalmente apurado, existiu ainda a prática irregular de transferências de recursos para a conta da Prefeitura, conforme Anexo I da peça instrutiva anterior (peça 44), demonstrando quebra do nexo de causalidade, vez que não se é possível identificar como esses recursos foram aplicados.

10. Com a necessidade dessa medida preliminar adicional, anuída pelos superiores e pelo Ministro-Relator (peças 45 a 47), os exames das audiências já realizadas foi postergado para a quando a análise do mérito desse feito que já pode ser realizada, vez que a renovação de citações já foi realizada (peças 49, 50, 53 e 54).

11. Antes dos exames, porém, cabe informar que os procuradores com procuração nos autos foram cadastrados nos autos (v. procurações, peças 30-31), conforme regularidade dos registros obtidos em consulta ao sítio da OAB - <http://cna.oab.org.br>-, peça 42).

### EXAME TÉCNICO

12. Começando pela análise da citação realizada e, conseqüentemente, do dano apurado à peça 44, tem-se que o débito imputado decorreu das seguintes irregularidades:

- a) retirada de valores destinados aos pagamentos de 5 equipes de saúde bucal, das 8 cadastradas, que efetivamente não funcionavam (peça 1, p. 43), chegando-se ao débito R\$ 114.750,00, proporcional a 5/8 (cinco oitavos) do valor utilizado, R\$ 183.600,00;
- b) transferência de R\$ 31.150,00 para a Prefeitura cujo destino não é possível identificar; e
- c) transferência de R\$ 800,00 transferidos para o Bloco de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC) que não funcionava no Município.

13. Desta forma, o valor total a ser glosado é de R\$ 146.700,00, encontrado a partir da soma desses três montantes.

14. Identificado o dano, foi atribuída responsabilidade ao então secretário de finanças municipal, Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa e da então Secretária de Finanças e ordenadora de despesas, Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes, vez que foram esses agentes signatários dos cheques (peças 11-13) que retiraram os recursos que seriam destinados à estratégia de saúde bucal

sem a identificação de que eles foram utilizados na finalidade prevista, o que revela a quebra do nexo de causalidade que deve existir na aplicação dos recursos, razão pelo qual os valores devem ser ressarcidos aos cofres públicos.

15. Por esse razão, o Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa foi notificado, conforme peças 49 e 50, assim como a Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes (peças 53 e 54).

16. Todavia, mais uma vez os agentes não apresentaram suas alegações de defesa, de forma que devem ser considerados os elementos já presentes nos autos. Nesse sentido cabe lembrar que o município de João Lisboa/MA, à época, recebia o valor total de R\$ 20.400,00 (peça 1, 21), creditados na conta-corrente 58.046-5, Agência 287-7 – João Lisboa, que seria destinados ao pagamento de 8 equipes de saúde bucal que haviam sido cadastradas pelo Município.

17. Logo, para cada equipe era destinado o valor de R\$ 2.550,00. Ocorre que o Denasus verificou a inexistência de cinco equipes de saúde bucal (peça 1, p. 43), a saber:

- a) Posto de Saúde do Centro dos Carlos, consta uma Equipe de Saúde Bucal, que nunca funcionou (uma equipe a glosar);
- b) Posto de Saúde Agripino Jorge, consta uma Equipe de Saúde Bucal, que nunca funcionou (uma equipe a glosar);
- c) Posto de Saúde Norte Sul, consta uma equipe de saúde bucal, entretanto, não há consultório odontológico (uma equipe a glosar);
- d) Unidade Básica de João Lisboa, conta duas equipes de saúde bucal, entretanto, não foram instalados os equipamentos odontológicos (duas equipes a glosar).

18. Desta maneira, o Denasus impugnou o valor relativo as cinco equipes inexistentes, chegando-se ao débito original de R\$ 114.750,00 a ser ressarcido aos cofres públicos (peça 1, 21), valor esse confirmado, conforme tabela abaixo, confeccionada a partir das informações encaminhadas pelo Banco do Brasil, como os cheques e extrato da conta-corrente (peça 1, p. 67-83, e peça 13, p. 3-7), relativa a toda movimentação ocorrida no exercício 2007:

Data Crédito	Valor	Localização	Data Retirada	Valor	Cheque/Localização	Destinatário
16/01/2007	R\$ 20.400,00	peça 1, p. 67	16/01/2007	R\$ 20.400,00	852105 (peça 11, p. 56)	PSB (15936-0)
16/02/2007	R\$ 20.400,00	peça 1, p. 69	16/02/2007	R\$ 20.400,00	852109 (peça 11, p. 18)	PSB (15936-0)
29/03/2007	R\$ 20.400,00	peça 1, p. 71	29/03/2007	R\$ 20.400,00	852124 (peça 12, p. 13)	PSB (15936-0)
02/05/2007	R\$ 20.400,00	peça 1, p. 73	02/05/2007	R\$ 20.400,00	852131 (peça 11, p. 6)	PSB (15936-0)
28/05/2007	R\$ 20.400,00	peça 1, p. 73	28/05/2007	R\$ 20.400,00	852136	PSB

					(peça 12, p. 49)	(15936-0)
25/06/2007	R\$ 20.400,00	peça 1, p. 75	25/06/2007	R\$ 20.400,00	852167 (peça 12, p. 21)	PSB (15936-0)
30/11/2007	R\$ 20.400,00	peça 13, p. 6				
10/12/2007	R\$ 20.400,00	peça 13, p. 7	10/12/2007	R\$ 20.400,00 <sup>1</sup>	852196 (peça 13, p. 37)	PSB (15936-0)
10/12/2007	R\$ 20.400,00	peça 13, p. 7	10/12/2007	R\$ 20.400,00 <sup>1</sup>	852196 (peça 13, p. 37)	PSB (15936-0)
18/12/2007	R\$ 20.400,00	peça 13, p. 7	18/12/2007	R\$ 20.400,00	852198 (peça 13, p. 17)	PSB (15936-0)
	R\$ 204.000,00			R\$ 183.600,00		

1- Ambas OB's foram sacadas pelo mesmo cheque (852196, R\$ 40.800,00), na data em questão

19. Com isso, e em observância ao princípio da verdade material, onde se constatou que 5 equipes, da oito cadastradas não funcionavam, o débito que deve ser imputado deve referir-se apenas à proporção de 5/8 (cinco oitavos) do valor utilizado, R\$ 183.600,00, chegando-se ao dano de R\$ 114.750,00.

20. Não obstante essa constatação, foi ainda elaborada uma segunda tabela, conforme Anexo I da instrução à peça 44, em que foi realizado o confronto entre todos os demais cheques utilizados (peças 11, 12 e 13) para movimentar a conta-corrente 58.046-5, Agência 287-7 – João Lisboa, destinada aos repasses da estratégia de saúde bucal do Município de João Lisboa/MA, de forma a identificar os seus respectivos beneficiários e, assim, revelar se a prática de transferências de recursos para outras contas, e que pudessem indicar possíveis desvios de recursos, não ocorreu com outros valores ingressos na conta bancária objeto desta TCE.

21. Com isso, foi possível identificar que existiram quatro destinatários para os saques realizados, a saber:

- a) Pessoas Físicas e/ou Jurídicas – em que o beneficiário foi diretamente identificado, caso em que consideramos regular os pagamentos, ante a ausência de outros elementos a corroborar possível desvio;
- b) Transferência para conta-corrente do PSF – apesar de haver uma transferência entre contas-correntes, em função da verdade material há não como impugnar esses valores, já que o Denasus no relatório (peça 1, p. 21) indicou que o PSF atingia um índice de cobertura populacional de 88,9% no Município;
- c) Transferência para Prefeitura – nesse caso não há indicação de que os recursos tenham sido empregados na saúde municipal, de forma que esses valores, que montam R\$ 31.150,00, também foram transferidos de forma irregular, já que não se é possível saber o seu destino; e
- d) Transferência para conta-corrente do Bloco de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC) – nesse caso, conforme indicação do Denasus (peça 1, p. 23), o

acesso a procedimentos de média e alta complexidade são referenciados ao município de Imperatriz, razão pela qual o valor de R\$ 800,00, também deverá ser glosado, vez que aquele município não oferecia o mencionado serviço.

22. Desta maneira, notou-se que não apenas os valores relativos às equipes de saúde bucal que efetivamente não funcionavam foram objeto de movimentação irregular, mas também o montante de R\$ 31.150,00, transferidos para a Prefeitura cujo destino não é possível identificar, e de R\$ 800,00 transferidos para o Bloco de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC) que não funcionava no Município, motivo pelo qual o valor total a ser glosado foi de R\$ 146.700,00.

23. Nesse ponto vale ressaltar que na citação realizada, foi indicado o valor de débito original de R\$ R\$ 147.500,00, isso porque o valor de R\$ 800,00 fora computado duas vezes, já que ele foi incorporado ao montante da movimentação irregular transferidos para a Prefeitura que considerou o valor de R\$ 31.950,00 e não o correto que seria R\$ 31.150,00. Por esse motivo, o valor total, adequado, do dano, conforme exposto no item anterior dessa instrução é de R\$ 146.700,00.

24. Essa diferença de valores, não prejudica o andamento processual, vez que essa correção e consequente diminuição do valor beneficia a situação dos responsáveis.

25. Sobre a responsabilidade pelo dano esta deve ser atribuída aos agentes que efetivamente participaram da gestão e retirada dos valores, no caso, aqueles que assinavam os cheques, o secretário de finanças municipal, Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa e a Secretária de Finanças e ordenadora de despesas, Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes, já que não constam dos autos informações sobre a participação do secretário de saúde nessas operações, conforme cheques acostados à peça 11.

26. Esses agentes, portanto, detinham conhecimento da origem dos recursos e da finalidade para o qual foram recebidos, o que não foi observado, de forma que romperam o nexo de causalidade que deve existir na aplicação dos recursos destinados à saúde. Assim, inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas. Da mesma forma, não há elementos que evidenciem a boa-fé na conduta do responsável.

27. Com isso, somos pelo julgamento pela irregularidade das contas, nos moldes dos artigos 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea “c” e “d”, 19, caput, e art. 23, inciso III, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Ademais, perante a gravidade dos fatos, mostra-se bastante salutar aplicação de multa aos gestores, com base no artigo 57 da Lei n. 8.443, de 1992.

### **Exame das Audiências**

28. No que tange às análises das audiências realizadas do Sr. José Augusto Oliveira da Silva, secretário municipal de saúde, e do Sr. Francisco Emiliano Ribeiro Menezes, prefeito à época, estas já podem ser realizadas nesse estágio processual.

### **Audiência do Sr. José Augusto Oliveira da Silva**

29. O referido gestor foi regularmente notificado conforme documentos às peças 26 e 34, tendo apresentado suas razões de justificativa à peça 27.

30. Os motivos pelos quais foi realizada a audiência do gestor em tela foram:

a) ausência de apresentação de controle de entrada e saída dos medicamentos nas unidades de ESF, em inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição da República (Peça 1, p. 19);

- b) falhas na formalização dos processos de pagamento, notadamente nas notas fiscais 03382 (peça 9, p. 22), NF 03383 (peça 9, p. 23), NF 3211 (peça 9, p. 35), NF 3212 (peça 9, p. 36) e NF 149 (peça 9, p. 37) que estão desacompanhadas dos respectivos empenhos, atestos e ordens de pagamento, em inobservância aos arts. 60 a 63, da Lei nº 4.320/64;
- c) médicos, enfermeiros e alguns auxiliares de enfermagem da Estratégia de Saúde da Família cumpriam jornada de oito a 20 horas semanais, em inobservância ao compromisso firmado com o gestor municipal, de exercer carga horária de 40 horas semanais, com base no art. 5º, da Portaria MS 2.127/2006 (Peça 1, p. 23); e
- d) deficiência na disponibilização de equipamentos/materiais permanentes/mobiliário, em detrimento do compromisso de garantir a infraestrutura necessária ao funcionamento das unidades de saúde, nos termos da Portaria GM/MS 548, de 28 de março de 2006.

#### Argumento I

31. A defesa argumenta singelamente que disponibilizou à época da auditoria todos os documentos possíveis e que em relação à carga horária dos profissionais de saúde estas eram acordadas com os coordenadores das equipes.

#### Análise I

32. Nota-se que as irregularidades atribuídas ao ex-secretário de saúde referem à forma de gestão e organização que foi identificada pela equipe de auditoria, em que observou-se a falta de controles e rotinas administrativas que pudessem garantir o funcionamento adequado da pasta, requisito básico para uma boa prestação de serviço.

33. Não obstante esse fato e a defesa apresentada, há que se considerar ainda a relevância e materialidade dessas irregularidades, de forma a avaliar se é plausível conduzir à irregularidade as contas do responsável. Nesse sentido, tem-se que as irregularidades indicadas pelo concedente, em suma, referem-se à ausência de controles pelo secretário municipal de saúde.

34. Ocorre que essa ausência de controles não se encontra associada a outros elementos que possam indicar a sua extensão, assim como não foi apontada como causa de irregularidade mais grave ou relevante na Auditoria realizada. Aliado a isso, não consta nos autos informação de que a falta de controles era o cenário geral observado pela fiscalização, ao contrário, o relatório do Denasus apresentou informações em sentido diverso, como segue:

- a) No que tange a ausência de apresentação de controle de entrada e saída dos medicamentos nas unidades de ESF, a equipe informa que encontrou nas unidades de saúde a presença de farmácia básica (peça 1, p. 13, 27, 29, 33 e 35), bem como um quantitativo de medicamentos insuficiente para atender a demanda, e a existência de sistema de dispensação através de receituário médico (peça 1, p. 19), o que demonstra, no mínimo, de que essa falta de controle adequada não significava ausência de medicamentos, pelo que reputamos tal falha possa ser relevada, ressaltando-se apenas as contas do gestor, em função dessa ocorrência;
- b) Quanto às falhas na formalização dos processos de pagamento, apenas nas notas fiscais 03382 (peça 9, p. 22 – R\$ 653,85), NF 03383 (peça 9, p. 23 – R\$ 537,51), NF 3211 (peça 9, p. 35 – R\$ 4.449,46), NF 3212 (peça 9, p. 36 – R\$ 977,49.) e NF 149 (peça 9, p. 37 – R\$ 1.665,00) tal fato foi observado, não havendo informação de que nos demais pagamentos oriundos dos procedimentos licitatórios analisados, Convite 007/2007, Tomada de Preços 0005/2007 e Tomada de Preços 0009/2007 (peça 1, p. 17), isso tenha ocorrido também, associada à baixa materialidade dessas irregularidades, bem como a ausência de indicação nos autos de que tais fatos levaram a irregularidades mais graves, de forma a possibilitar o julgamento pela irregularidade as contas do responsável e a consequente aplicação de multa, entendemos devam tais falhas serem relevadas, ressaltando-se apenas as contas do gestor, em função dessas ocorrências;

c) Em relação à deficiência na disponibilização de equipamentos/materiais permanentes/mobiliário, há a informação no relatório de auditoria (peça 1, p. 29 e 35) de que existem unidades básicas de boa estrutura física como o Posto de Saúde Cidade Nova e Unidade Básica de João Lisboa e que a presença de equipamentos/mobiliários apresente-se deficiente, mas não ausente de forma a inviabilizar os atendimentos médicos que ocorriam, pelo que, nos mesmos termos da ocorrência precedente, deva-se somente ressaltar as contas do responsável, pela falha em comento; e

d) Por fim, em relação ao problema da carga horária apontada pela Auditoria, existe a informação (peça 1, p. 23) de que os profissionais envolvidos firmaram compromisso perante o gestor municipal, em 18/09/2007, de exercerem carga horária de 40 horas semanais, com fulcro no art. 5º, da PT/MS 2.127/2006, o que foi comunicado à Secretaria de Estado da Saúde, o que revela que havia, ao menos, uma preocupação do gestor em firmar compromisso dos profissionais quanto ao cumprimento da jornada.

35. Por essas razões, entende-se que as irregularidades objeto de audiência, na verdade, se revelavam como falhas que podem ser corrigidas, pois não se apresentavam de caráter generalizado, nem tampouco indicavam relevância e materialidade que possa conduzir a irregularidades das contas do gestor e sua consequente apenação.

36. Assim, entende-se que deve ser acatada as razões de justificativas apresentadas pelo responsável em tela, julgando suas contas regulares com ressalvas, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU.

#### **Audiência do Sr. Francisco Emiliano Ribeiro Menezes**

37. O referido gestor foi regularmente notificado conforme documentos às peças 24 e 32, tendo apresentado suas razões de justificativa à peça 40.

38. Os motivos pelos quais foi realizada a audiência do gestor em tela foram:

a) ausência de ato de designação da comissão de licitação nos autos do Convite 007/2007, em descumprimento ao inciso III do art. 38 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Peça 1, p. 17);

b) carta-convite do Convite 007/2007 sem rubrica, em todas as folhas, da autoridade que o expediu, em desatenção ao art. 40 § 1º, da Lei 8.666/1993 (Peça 1, p. 17);

c) ausência de pesquisa de preços anterior ao Convite 007/2007, para permitir o confronto das propostas com os preços correntes do mercado, conforme art. 43, inciso IV, Lei 8.666/993 (Peça 1, p. 17);

d) ausência de rubrica dos membros da Comissão de Licitação e dos licitantes nas peças do autos do Convite 007/2007, em infringência ao art. 43, § 2º, Lei 8.666/1993 (Peça 1, p. 17); e

e) realização de compras por contratação direta (dispensa e inexigibilidade) sem formalização do procedimento licitatório, o infringe o disposto no art. 14 e 26 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (peça 1, p. 15 e peça 16, p. 4).

#### Argumento I

39. A defesa apresentada juntou os seguintes documentos: Portaria de nomeação dos membros da Comissão Permanente de Licitação (peça 40, p. 3); Carta Convite do Convite 007/2007 com todas as folhas rubricadas pela autoridade que o expediu (peça 40, 4-49); Pesquisa de preços anterior ao Convite 007/2007, que permite o confronto das propostas com os preços correntes do mercado (peça 40, p. 6-10); e as peças do Convite 007/2007 devidamente rubricadas por todos os membros da Comissão de Licitação e dos licitantes (peça 40, p. 12-27 e p. 34-49).

40. Afirma ainda que como o objeto do convênio foi devidamente Licitado na modalidade Convite, através do processo mencionado, não foi formalizado processo de Dispensa de Licitação, sendo a cobrança do Item "e" do referido ofício desnecessária.

#### Análise I

41. Em relação aos documentos encaminhados pelo gestor em relação ao Convite 007/2007, considerando ainda a ausência de indicação nos autos de que tais fatos levaram a irregularidades mais graves, tem-se que, de fato, os elementos apresentados suprem as irregularidades apontadas pelo qual entendemos afastadas, exceto àquela relacionada à realização de compras por contratação direta (dispensa e inexigibilidade) sem formalização do procedimento licitatório.

42. Nesse caso, não se tratava do Convite 007/2007, mas das compras feitas diretamente, conforme notas fiscais emitidas pela Neofama Distribuidora de Medicamentos, peça 9, p. 21-33, e pela empresa V. M. Barros Com. Representação, peça 9, p. 34-36, que não estavam associadas a processos licitatórios.

43. A não realização de licitação, conforme informação contida à peça 9, p. 25 e 31, pode ter ocorrido em virtude do valor global das notas mencionadas em cada ordem de pagamento referida não atingir o limite para realização de licitação na modalidade convite.

44. Como não há informação suficiente nos autos a confirmar que houve um fracionamento de despesas, nem tampouco que isso era uma prática generalizada na gestão, uma vez que foram analisados apenas alguns processos de compras decorrentes de procedimentos licitatórios, como o Convite 007/2007, Tomada de Preços 0005/2007 e Tomada de Preços 0009/2007 (peça 1, p. 17), entende-se que esse fato não deva ser considerado grave o suficiente para conduzir à irregularidades das contas e consequente aplicação de sanção ao gestor, até porque essas contratações diretas também não se apresentam como materialmente relevantes.

45. Com isso, entende-se que devam ser acatadas as razões de justificativas apresentadas pelo então prefeito de João Lisboa/MA, Sr. Francisco Emiliano Ribeiro Menezes, seja pelos elementos apresentados pelo responsável em relação ao Convite 007/2007, seja pela falta de materialidade e relevância das contratações diretas (dispensa e inexigibilidade) sem formalização do procedimento licitatório respectivo, que sem estarem associadas a outros fatos mais graves impedem que as contas do gestor sejam dadas como irregulares e, consequentemente, seja aplicado a ele sanção, entendemos, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, deva-se apenas se ressaltar as contas do gestor, em função dessa ocorrência.

#### **CONCLUSÃO**

46. Com a realização dos exames necessários, nota-se que foi possível indicar as irregularidades e os seus respectivos responsáveis.

47. Quanto ao débito apurado tem-se para além do dano originalmente apurado em decorrência das equipes de saúde bucal que não existiam, existiu ainda a movimentação irregular de recursos da conta-corrente 58.046-5, Agência 287-7 – João Lisboa, destinada aos repasses da estratégia de saúde bucal do Município de João Lisboa/MA, para outras contas conforme Anexo I da instrução pretérita (peça 44), demonstrando quebra do nexo de causalidade, vez que não se é possível identificar como esses recursos foram aplicados.

48. Nesse sentido, tem-se que o valor total a ser glosado deve ser de R\$ 146.700,00, encontrado a partir da soma de R\$ 114.750,00, relativo às equipes de saúde bucal inexistentes, com R\$ 31.150,00 transferidos de forma irregular e R\$ 800,00 transferidos para o Bloco MAC, mesmo tendo o Denasus (peça 1, p. 23) informado que o acesso a procedimentos de média e alta complexidade eram referenciados ao município de Imperatriz, de forma que esse valor também não

tem identificação de que foi utilizado na finalidade prevista, já que o município de João Lisboa/MA não oferecia o mencionado serviço.

49. Quanto à responsabilização pelo dano, foi identificada a solidariedade existente entre os agentes responsáveis por realizarem a gestão irregular de tais recursos que ocorreu de forma irregular, no caso o secretário de finanças municipal, Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa, e a Secretária de Finanças e ordenadora de despesas, Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes, agentes que assinavam os cheques, acostados às peças 11-13, que retiravam os recursos da conta-corrente sem que todas as equipes estivessem funcionando e ainda para transferências irregulares, de forma que se fosse possível identificar a sua aplicação.

50. Com isso, somos pelo julgamento pela irregularidade das contas, nos moldes dos artigos 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea “c” e “d”, 19, caput, e art. 23, inciso III, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Ademais, perante a gravidade dos fatos, mostra-se bastante salutar aplicação de multa ao Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa e à Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes, com base no artigo 57 da Lei n. 8.443, de 1992.

51. Já em relação às irregularidades objeto de audiência, pode-se examinar as razões de justificativas apresentadas tanto pelo ex-secretário municipal de saúde, Sr. José Augusto Oliveira da Silva, como pelo ex-prefeito Sr. Francisco Emiliano Ribeiro Menezes, ocasião em que foram ponderadas a gravidade e materialidade das irregularidades apontadas, de maneira que as defesas foram acatadas, ante a ausência de outros elementos que confirmassem a irregularidade das contas desses gestores e a aplicação de multa a ele, motivo pelo qual, será proposto apenas ressaltar as contas dos gestores em relação aos fatos indicados em audiência, tendo em vista, em relação às impropriedades que restaram não afastadas, a ausência de indicação nos autos de que tais fatos levaram a irregularidades mais graves, conforme tratado nesta instrução.

52. Por fim, registre-se ainda que não foram constatados elementos capazes de comprovar a boa-fé dos responsáveis citados, não inibindo, assim, a aplicação dos juros sobre o débito que vier a ser imputado por este Tribunal.

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

53. A caracterização da quebra do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e os objetos que deveriam ter sido comprovados, irregularidade geradora de dano ao erário, possibilitam o alcance de benefícios financeiros em relação aos respectivos responsáveis, em razão da condenação em débito de R\$ 210.116,79, obtido a partir da atualização monetária, até a data de referência, dos valores encontrados como dano nesses autos.

54. Assim como os valores, a serem fixados, quanto à multa prevista no arts. 57 da Lei 8.443/1992, sanção que visa coibir a ocorrência de novas irregularidades.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

55. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Augusto Oliveira da Silva (CPF: 255.339.323-72) e pelo Sr. Francisco Emiliano Ribeiro Menezes (CPF 266.513.601-59) quanto às irregularidades a eles imputadas em sede de audiência;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva em face das falhas adiante apontadas as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

b.1) Sr. José Augusto Oliveira da Silva (CPF: 255.339.323-72), Secretário Municipal de Saúde de João Lisboa/MA, exercício 2007, em virtude das falhas discriminadas no item 30 dessa instrução;

b.2) Sr. Francisco Emiliano Ribeiro Menezes (CPF 266.513.601-59), prefeito de João Lisboa/MA, exercício 2007, em virtude da falha discriminada no item 38, alínea “e”. dessa instrução;

c) considerar revéis o Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa (CPF 835.247.891-53) e Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes (CPF 942.019.353-53), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea “c” e “d”, e § 2º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III e IV, e § 3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa (CPF 835.247.891-53), então secretário municipal de finanças, e da Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes (CPF 942.019.353-53), então ordenadora de despesas de João Lisboa/MA, em função de terem sido eles os signatários dos cheques que movimentaram os recursos da conta-corrente 58.046-5, Agência 287-7 – João Lisboa de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS - exercício 2007, pelo débito apurado nas irregularidades abaixo indicadas, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 Fundo Nacional de Saúde - FNS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

**Irregularidade I:** retirada dos valores que seriam destinados ao pagamento de 8 equipes de saúde bucal, no exercício de 2007, quando Denasus indicou que apenas 3 equipes funcionavam regularmente, motivo pelo qual foi glosado o valor das 5 equipes inexistentes, vez que não se era possível determinar o destino desses valores:

Valor Histórico	Data de Ocorrência
R\$ 12.750,00	16/1/2007
R\$ 12.750,00	16/2/2007
R\$ 12.750,00	29/3/2007
R\$ 12.750,00	2/5/2007
R\$ 12.750,00	28/5/2007
R\$ 12.750,00	25/6/2007
R\$ 12.750,00	10/12/2007
R\$ 12.750,00	10/12/2007
R\$ 12.750,00	18/12/2007

**Irregularidade II:** transferências de recursos, R\$ 31.150,00, para conta da Prefeitura Municipal, realizados de forma irregular, já que não se é possível saber o seu destino ou aplicação na finalidade prevista, o que revela a quebra do nexo de causalidade que deve existir na aplicação dos recursos, em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986:

Valor Histórico	Data de Ocorrência
R\$ 3.000,00	22/01/2007
R\$ 700,00	05/02/2007
R\$ 1.000,00	22/02/2007
R\$ 3.000,00	15/03/2007
R\$ 400,00	19/03/2007
R\$ 1.000,00	28/03/2007
R\$ 2.000,00	24/04/2007
R\$ 4.000,00	28/05/2007
R\$ 1.450,00	11/06/2007
R\$ 1.500,00	14/06/2007
R\$ 2.000,00	18/06/2007
R\$ 1.500,00	06/07/2007
R\$ 700,00	07/11/2007
R\$ 3.000,00	22/11/2007
R\$ 3.900,00	26/11/2007
R\$ 2.000,00	21/12/2007

**Irregularidade III:** transferência de recursos, R\$ 800,00, para conta-corrente do Bloco de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC), mesmo tendo o Denasus (peça 1, p. 23) informado que o acesso a procedimentos de média e alta complexidade eram referenciados ao município de Imperatriz, de forma que esse valor também não tem identificação de que foi utilizado na finalidade prevista, já que o município de João Lisboa/MA não oferecia o mencionado serviço:

Valor Histórico	Data de Ocorrência
R\$ 800,00	3/4/2007

e) aplicar, individualmente, ao Sr. Paulo de Tarso Sousa Feitosa (CPF 835.247.891-53) e à Sra. Antonia Maria Carneiro de Menezes (CPF 942.019.353-53) a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, 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;

f) 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;

g) remeter cópia da deliberação que vier a ser profêrida e do relatório e voto que a fundamentarem ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos



---

termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para ajuizamento das ações cabíveis.

SECEX-MA, 26/6/2014.

*(Assinado eletronicamente)*

Hugo Leonardo Menezes de Carvalho  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 7708-9