

## VOTO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em virtude de constatações de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que apurou a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo FNS ao Município de São Vicente Férrer/MA, na modalidade “fundo a fundo”, no exercício de 2003, e no período de outubro a dezembro de 2004. Consoante o referido relatório de auditoria, o montante de recursos não comprovados foi de R\$ 2.819.524,27.

2. A única responsável citada pelo suposto débito foi a Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, ex-prefeita municipal durante os exercícios 2001/2004, a qual apresentou suas alegações de defesa às peças 18/32, arguindo a ausência da ampla defesa e do contraditório na fase interna da TCE; a falta de peças essenciais para a instauração da TCE; a competência da Câmara Municipal para apreciar as contas municipais; a prescrição do débito nos termos do Decreto 20.910/32; e a autonomia do Conselho Municipal de Saúde para a execução financeira.

3. Além disso, como tentativa de comprovar a destinação dos recursos transferidos pelo FNS ao município, encaminhou volumosa documentação, composta por cópias de ordens bancárias, folhas de pagamento, notas fiscais, recibos, comprovantes de depósito e notas de empenho.

4. Depois de examinar a documentação apresentada, a Secex-MA, em pareceres uniformes, rejeitou as preliminares apresentadas e entendeu que os documentos utilizados para a comprovação do desembolso dos recursos (ordens de empenho e pagamento) eram dotados de pouca força probatória em relação ao aspecto financeiro, afirmando não poder estabelecer o nexo entre os desembolsos e os documentos apresentados.

5. Entretanto, a Secex-MA propôs conceder à defendente novo prazo de 30 dias para que complementasse suas alegações de defesa, em especial, que adotasse medidas com vistas a recompor a prestação de contas, apresentando extratos bancários, cópia de cheques utilizados, comprovação de gastos, tais como, notas fiscais, recibos, entre documentos que pudessem comprovar satisfatoriamente a devida aplicação dos recursos destinados ao município pelo FNS.

6. Mediante despacho à peça 37, com base nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, acolhi proposição da unidade técnica em caráter excepcional, sendo a responsável notificada da referida decisão (peça 39). Não obstante, a Sra. Maria do Livramento apresentou quatro pedidos subsequentes de prorrogação de prazo, sem que suplementasse a defesa anteriormente encaminhada.

7. Ante o exposto, a unidade técnica instruiu novamente o processo, propondo que as presentes contas fossem julgadas irregulares, com a condenação em débito da responsável e aplicação da multa estabelecida no art. 57 da Lei nº 8.443/92 (peça 58).

8. O Procurador-Geral do MP/TCU concordou, em essência, com a proposta de mérito apresentada pela unidade instrutiva, divergindo do valor a ser imputado como débito para a responsável (peça 61).

9. Ao contrário da unidade técnica, entende o *parquet* especializado que o quadro resumo à peça 33 apresenta as informações consolidadas produzidas pela Secex-MA, em que foram analisados os documentos enviados pela Sra. Maria do Livramento, fazendo inclusive a correspondência entre os empenhos, ordens de pagamentos e comprovantes, com os cheques constantes dos extratos bancários das respectivas contas.

10. Dessa forma, o representante do MP/TCU considera pertinente o abatimento, no débito a ser imputado, da quantia de R\$ 1.535.778,16, referente às despesas comprovadas pela documentação apresentada, conforme quadro resumo de peça 33.

## II

11. Feito esse breve histórico do caso, passo a decidir.

12. No que tange aos diversos argumentos apresentados pela Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, estou plenamente de acordo com as análises da unidade instrutiva, as quais eu incorporo às minhas razões de decidir.

13. Com relação à documentação comprobatória apresentada pela responsável, entendo, todavia, que assiste razão ao *parquet* especializado. Verifico que, a partir dos citados documentos e de extratos bancários obtidos pela Secex-MA mediante diligência ao Banco do Brasil, foi possível correlacionar os comprovantes apresentados com a movimentação financeira das contas-correntes.

14. Pude constatar inclusive que algumas das notas de empenho indicam, além do favorecido, o correspondente cheque e a conta bancária que suportou o pagamento.

15. A unidade instrutiva asseverou que a “*ordem de pagamento, consiste no despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga, conforme art. 64 da Lei nº 4.320/64, ou seja, é uma declaração que neste caso, foi emitida pela própria responsável*” Assim, colacionou vários julgados do TCU que atribuem a declarações de terceiros baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado.

16. No entanto, observo que os precedentes elencados pela unidade instrutiva se referem a declarações fornecidas por particulares ou pelos próprios responsáveis. Porém, as notas de empenho e ordens bancárias são documentos emitidos por agentes públicos, ao quais se atribui presunção de veracidade, conforme posicionamento doutrinário dominante. Assim, tais elementos têm maior poder probatório do que declarações emitidas por particulares.

17. Ademais, observo que as ordens bancárias são documentos natureza jurídica semelhante ao cheque, caracterizando-se por serem ordens de pagamento à vista. Nesse sentido, a Instrução Normativa STN 1/1997 dispõe, em seu art. 20, que a movimentação dos recursos da conta específica do convênio deve realizar-se exclusivamente mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica ou outra modalidade de saque em que fique identificado o seu destinatário.

18. Relembro que o relatório da auditoria do Denasus constatou que os recursos direcionados pelo FNS não foram comprovados através de empenhos, ordens de pagamento, notas fiscais e recibos, contrariando os §§ 1º e 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964 e § 2º do artigo 36 do Decreto nº 93.872/1986, de forma que a apresentação parcial desta documentação deve ser considerada no cálculo do suposto dano ao erário.

19. Portanto, a apresentação de tais documentos pela ex-prefeita elide parcialmente o débito a ser imputado no montante de R\$ 1.535.778,16. Remanesce, ainda, um montante de despesas não comprovadas de R\$ 1.283.746,11, em valores históricos. Efetuei o abatimento dos valores dos gastos comprovados das parcelas de débito com datas mais antigas, o que reduz o montante atualizado do débito e dos respectivos juros de mora, favorecendo a responsável.

20. Também julgo cabível efetuar a correção, nas propostas de encaminhamento, do cofre credor dos débitos a serem imputados à responsável. Tanto a unidade instrutiva quanto o MP/TCU propõem a restituição do dano aos cofres do FNS. Todavia, tais recursos já estavam incorporados ao Fundo Municipal de Saúde de São Vicente Ferrer/MA, devendo ser recolhidos em favor do fundo municipal.

21. Tal entendimento é expressamente previsto no artigo 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, *in verbis*:

*“Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:*

*I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente*

*atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;*“ (grifo acrescido)

22. Por fim, ante a gravidade da infração cometida pela responsável, considero adequada a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, a qual fixo em R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais), montante equivalente a cerca de 10% do valor do débito atualizado.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de abril de 2015.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator