

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

TC 007.155/2013-1

Tomada de contas especial

Fundo Nacional de Saúde (FNS)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor de José Lopes de Almeida e de Jacqueline do Bomfim Farias, respectivamente ex-Prefeito e ex-Secretária de Saúde do Município de Riachão do Dantas-SE (entre janeiro de 2001 e dezembro de 2004), em face de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos fundo a fundo no exercício de 2004 (peça 1, p. 337-349).

2. As irregularidades que motivaram a instauração da TCE foram apuradas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) no Relatório de Auditoria 8414, de 10/2009 (peça 1, p. 7-97). No referido relatório, o Denasus avaliou a utilização dos recursos repassados para as contas correntes 58.040-6 e 6.630-3, ambas da agência 2525-9 do Banco do Brasil, tendo glosado valores da ordem de R\$ 376.430,77 (valores históricos), sob o argumento de ausência ou incompletude da documentação comprobatória das despesas, bem como pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram transferidos (peça 1, p. 35).

3. O relatório do tomador de contas especial, com base nas constatações do Denasus, concluiu pela existência de débito no montante apurado no Relatório de Auditoria 8414 e pela responsabilidade solidária do prefeito e da secretária de saúde à época, José Lopes de Almeida e de Jacqueline do Bomfim Farias (peça 1, p. 349).

4. No âmbito do TCU, foi realizada a citação dos responsáveis pelo valor de R\$ 375.658,77 (peça 4, p.8; peças 9, 11, 24, 26 e 30). Ressalte-se que parte do débito (R\$ 21.674,10), relativo à utilização de recursos para pagamento de despesas consideradas estranhas à ação para a qual foram repassados, também foi atribuída solidariamente ao município. Apenas a Prefeitura de Riachão do Dantas apresentou defesa (peças 12-13; peça 31, p. 2).

5. Diante dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica concluiu que as justificativas apresentadas pelo município seriam suficientes para afastar o débito que lhe foi imputado, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalvas, ante a aplicação de recursos do FNS em objeto diferente do previsto (peça 31, p. 9-10 e 14). Entretanto, tendo em vista a revelia do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline do Bomfim Farias, considerou não elididas as demais irregularidades, permanecendo um débito de R\$ 353.984,67. Em razão disso, propôs, em pareceres uniformes, o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992 (peças 31-33).

6. De minha parte, anuo à proposta de mérito formulada pela unidade técnica, com uma ressalva no que tange à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992.

7. O Relatório de Auditoria 8414 do Denasus apontou a ocorrência das seguintes irregularidades:

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Irregularidade	Constatações	Valor apurado	Localização no processo	Item da citação no TCU (peça 4)
1) Pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram repassados	42561; 41066; 41074; 40205	R\$ 21.674,10	Peça 1, p. 13-19 e 35-97	Item b (p. 12-14)
2) Ausência de documentação comprobatória das despesas com recursos da atenção básica e vigilância em saúde	39.091; 41543	R\$ 157.484,66	Peça 1, p. 19-21,25-27 e 35-97	Item a.1 (p. 9-11)
3) Não apresentação de processos de despesas	39.995; 46.195	R\$ 163.267,74	Peça 1, p. 21-23, 31-33 e 35-97	Item a.4 (p. 12)
4) Processos de pagamento incompletos	41.075; 42.585	R\$ 11.574,27	Peça 1, p. 23-25, 27 e 35-97	Item a.3 (p. 12)
5) Transferência para outra conta da saúde sem comprovação da despesa realizada	38.946; 42.568	R\$ 22.430,00	Peça 1, p. 29-31, 33 e 35-97	Item a.2 (p. 11)

8. A unidade técnica, por sua vez, procedeu à citação dos responsáveis com fundamento nas referidas constatações, excluindo apenas o valor de R\$ 772,00, relativo ao cheque 851.584, que foi considerado em duplicidade no relatório do Denasus (itens 2 e 4 do quadro anterior) (peça 4, p. 7).

9. Relativamente à defesa apresentada pelo município, **anuo à proposta da Secex-SE no sentido de afastar o débito relativo ao item “b” da citação** (peça 4, p. 12-14). Apesar de tais gastos terem sido classificados como irregulares pelo Denasus, verifica-se, por sua descrição, que seu objeto está relacionado à execução de atividades na área de saúde, não caracterizando, portanto, desvio de finalidade. De acordo com a jurisprudência desta Corte, tais casos têm sido considerados como *“falha formal, insuficiente para caracterizar a ocorrência de débito”* (Acórdão 736/2015-TCU-1ª Câmara).

10. Quanto às demais irregularidades, cuja responsabilidade foi atribuída solidariamente ao prefeito e à secretária de saúde à época, os responsáveis permaneceram silentes, não juntando aos autos documentos que permitam comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo FNS.

11. Segundo o relatório de auditoria do Denasus, a impugnação das despesas ocorreu devido à apresentação de processos de pagamentos incompletos (sem os empenhos, notas fiscais com atesto e documentos de liquidação), ou em razão da total ausência de documentação comprobatória. Outra irregularidade verificada foi a movimentação de recursos entre diferentes contas da saúde, também sem que tenham sido apresentados documentos que comprovassem as despesas realizadas (peça 1, p. 13-97). Relativamente a esse último caso, a jurisprudência do TCU tem sido no sentido de que, ao transferir os recursos da conta específica para outras contas, ainda que relacionadas ao Fundo Municipal de Saúde, surge para o gestor a obrigação de comprovar, se instado a fazê-lo, que os recursos foram utilizados na finalidade pretendida (Acórdão 7325/2014-TCU-1ª Câmara), o que não ocorreu no caso ora analisado.

12. Em que pese não terem sido localizados nos autos os extratos das contas correntes examinadas pelo Denasus, entendo que, diante da ausência de manifestação do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline do Bomfim Farias, apesar de regularmente citados (peças 24, 26 e 30), não há elementos que permitam infirmar as conclusões do Relatório de Auditoria

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

8414. Nenhum dos responsáveis veio aos autos comprovar as despesas realizadas, tampouco questionar os valores constantes da citação ou alegar sua ilegitimidade passiva. Assim, **considero pertinente o encaminhamento sugerido pela unidade técnica para julgar suas contas irregulares e condená-los em débito.**

13. Resta analisar a **aplicabilidade da multa prevista no art. 57** da Lei 8.443/1992 aos responsáveis, tendo em vista tratar-se de irregularidades ocorridas em 2004.

14. No âmbito do Tribunal de Contas da União, havia divergência jurisprudencial quanto à aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva. Essa discussão dizia respeito tanto ao prazo prescricional, quanto ao termo inicial e às eventuais causas de interrupção.

15. A fim de dirimir a divergência, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência nos autos dos TC 007.822/2005-4 e 011.101/2003-6, o que levou à constituição do TC 030.926/2015-7.

16. O TC 030.926/2015-7 foi apreciado na sessão extraordinária de 8/6/2016, por meio do Acórdão 1.441/2016, ocasião em que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por cinco votos a três – tese vencedora do Ministro-Revisor Walton Alencar Rodrigues –, deixou assente orientação no sentido de que: o prazo da prescrição da pretensão punitiva é aquele definido pelo art. 205 do Código Civil, sendo, portanto, decenal; a contagem deve ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil; deve ser admitida a interrupção da prescrição pelo ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva efetivadas pela Corte de Contas; uma vez interrompida a prescrição, ela recomeça a correr na data em que for ordenada a citação, a audiência ou a oitiva; a prescrição deve ser suspensa nas hipóteses indicadas no subitem 9.1.5 do julgado; a prescrição deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, quando presente a intenção de aplicar as sanções previstas na Lei 8.443/92; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

17. Considerando, pois, que a jurisprudência da Corte de Contas foi pacificada com base no entendimento construído pelo Plenário no referido Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, entendo superada, no momento, a discussão sobre a matéria. Dessa forma, em respeito ao disposto no subitem 9.1.7 dessa deliberação, passo ao exame do caso concreto.

18. **No caso em apreço**, as irregularidades apuradas referem-se à aplicação de recursos do SUS transferidos fundo a fundo no exercício de 2004. Foram identificadas várias despesas, ocorridas em diferentes datas ao longo de 2004, **desde 2/1/2004 até 23/12/2004**, para as quais não foi apresentada documentação comprobatória suficiente para demonstrar sua regularidade. O detalhamento das datas consta da peça 31, p. 3-6, 9-12 e 14-17.

19. Como o ato que ordenou a citação está datado de **18/6/2014**, conforme pronunciamento da Secretaria de Controle Externo em Sergipe (peça 5), com delegação de competência do ministro-relator e do secretário da unidade, entendo cabível a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 proporcionalmente aos débitos relativos a irregularidades ocorridas após 18/6/2004. Para as demais despesas (débitos relativos ao período de 2/1/2004 a 17/6/2004), considero haver ocorrido a prescrição da pretensão punitiva, não devendo tais valores, portanto, serem considerados como fundamento para a aplicação da penalidade.

20. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, considerando, todavia, a ponderação feita no parágrafo anterior quanto ao valor do débito a ser utilizado como base para cálculo da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador