

GRUPO I - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-034.038/2013-2

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Rodrigues Alves/AC

Responsáveis: Francisco Vagner de Santana Amorim, ex-Prefeito (CPF 079.412.002-44); Everton da Silva Farias, ex-Secretário Municipal de Saúde (CPF 411.973.802-72)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO SUS REPASSADOS FUNDO A FUNDO PARA ATENDIMENTO DA SAÚDE INDÍGENA. AUDITORIA DO DENASUS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DAS DESPESAS. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex/AC e o parecer concordante do MP/TCU (peças 25/28).

“I - INSTRUÇÃO DA SECEX/AC

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor dos Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim e Everton da Silva Farias, na condição, respectivamente, de ex-Prefeito e ex-Secretário Municipal de Saúde do Município de Rodrigues Alves, em razão da não apresentação dos documentos comprobatórios de parcela das despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas transferidos pelo FNS à referida municipalidade na modalidade fundo a fundo entre os exercícios de 2005 a 2008, no montante histórico de R\$ 374.356,96.

HISTÓRICO

2. Em cumprimento a suas programações anuais de atividades, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) realizou fiscalizações no Município de Rodrigues Alves a fim de verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas repassados a referida municipalidade na modalidade fundo a fundo entre os exercícios de 2005 a 2008 (relatórios de fiscalização à peça 3, p. 54-100 e peça 4, p. 19-77).

3. Haja vista que tais fiscalizações concluíram pela aplicação irregular de parte dos recursos do SUS repassados, ante a não apresentação da documentação comprobatória atinente a maior parte das despesas, o FNS instaurou a presente Tomada de Contas de Especial (peça 1, p. 11-13).

4. Com base na análise efetuada pela área técnica da entidade repassadora dos recursos, o Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 60/2013 consignou a ocorrência de dano ao erário no montante histórico de R\$ 374.356,96 (trezentos e setenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e seis reais e noventa e seis centavos) decorrente da não apresentação dos documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas transferidos à referida municipalidade na modalidade fundo a fundo entre os exercícios de 2005 a 2008, concluindo por imputar o referido débito, de modo solidário, aos Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim e Everton da Silva Farias, na condição, respectivamente, de ex-Prefeito e ex-Secretário Municipal de Saúde do Município de Rodrigues Alves (peça 1, p. 41-57).

5. Em que pese a conclusão da fase interna desta TCE tenha se dado em 10/4/2013, importa destacar que desde os exercícios de 2008 e de 2009 os responsáveis foram notificados pelo FNS das irregularidades verificadas nas fiscalizações do Denasus (peça 1, p. 51-53).

6. Por seu turno, a respectiva inscrição do débito no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) foi promovida pelo FNS em 4/4/2013 (peça 1, p. 93).

7. O órgão de controle interno, Controladoria-Geral da União (CGU), emitiu Relatório de Auditoria (peça 1, p. 101-103) em que concluiu que os indicados responsáveis encontravam-se em débito com a Fazenda Nacional (Fundo Nacional de Saúde) no montante indicado no Relatório de Tomada de Contas Especial.

8. Tal posição foi acompanhada pelas demais instâncias do referido órgão de controle interno, posto o Certificado de Auditoria (peça 1, p. 104) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 105) veicularem manifestações pela irregularidade das contas.

9. Por fim, de acordo com o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 107), o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como do Parecer emanado da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU), determinando o envio do processo a este Tribunal para fins de julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

10. Mediante instrução acostada à peça 5 foi proposto o seguinte encaminhamento:

27. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação dos Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim (CPF 079.412.002-44) e Everton da Silva Farias (411.973.802-72), na condição, respectivamente, de ex-Prefeito e ex-secretário municipal de saúde do Município de Rodrigues Alves, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da seguinte constatação:

a.1) **irregularidade:** não apresentação a equipes do Denasus de toda a documentação necessária a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Rodrigues Alves/AC a título de Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas entre os exercícios de 2005 e 2008, configurando afronta ao art. 70, parágrafo único, da Constituição;

a.2) **conduta:** não apresentar a equipes do Denasus toda a documentação necessária a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Rodrigues Alves/AC a título de Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas entre os exercícios de 2005 e 2008, conforme detalhado nos respectivos relatórios de fiscalização (peça 3, p. 54-100 e peça 4, p. 20-77);

a.3) **nexo de causalidade:** ao deixar de demonstrar ao Denasus o destino dado à parcela dos recursos repassados ao Município de Rodrigues Alves a título de Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas entre os exercícios de 2005 e 2008, os Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim (CPF 079.412.002-44) e Everton da Silva Farias (411.973.802-72), na condição gestores locais do Fundo Municipal de Saúde, visto que à época exerciam, respectivamente, os cargos de prefeito e de secretário municipal de saúde, privaram o referido órgão de controle interno de apreciar a regularidade dos dispêndios e, por conseguinte, o próprio FNS de certificar a regularidade das contas. Assim, são responsáveis diretos pela falha prestação de contas e pela devolução dos recursos glosados pela entidade concedente, no montante histórico de R\$ 374.356,96 (trezentos e setenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e seis reais e noventa e seis centavos);

a.4) **culpabilidade:** será avaliada quando da apreciação do mérito do processo;

a.5) **composição do débito: (...)**

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

11. Logo após, tanto o Diretor quanto o Secretário manifestaram-se favoráveis à proposta de encaminhamento formulada (peças 6 e 7).

12. Em seguida, a Secex/AC promoveu a citação dos responsáveis pelo débito apontado nos autos, conforme a seguir:

<u>Responsável</u>	<u>Ofício</u>	<u>Localização</u>	<u>A.R.</u>
Francisco Vagner de Santana Amorim	570/2015	Peça 15	Peça 17
Everton da Silva Farias	464/2015	Peça 9	Peça 10

13. Por meio do Ofício Secex/AC 574/2015, de 5/11/2015, foi concedido novo prazo de sessenta dias para o Sr. Francisco Vagner de Santana Amorim atender à citação (peça 22), com a ciência do responsável, conforme Aviso de Recebimento (peça 23).

EXAME TÉCNICO

14. Citados para apresentarem defesa em face das irregularidades que lhes foram imputadas, conforme consta no item 4 desta instrução, como atestam os respectivos avisos de recebimento (AR), o Sr. Francisco Vagner de Santana Amorim e o Sr. Everton da Silva Farias não atenderam às citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

15. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, devem ser considerados revéis, na forma do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.442/93, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU, dando-se prosseguimento ao processo, julgando-se irregulares as presentes contas e condenando-lhes, de forma solidária, à devolução do débito que lhes fora atribuído.

16. Conforme detalhado na instrução de peça 5, no caso concreto que ora se apresenta, o órgão concedente constatou que houve dano ao erário no valor histórico de R\$ 374.356,96 decorrente da não apresentação dos documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas transferidos à referida municipalidade na modalidade fundo a fundo entre os exercícios de 2005 a 2008.

17. Decerto, do exame dos relatórios de fiscalização do Denasus extrai-se que, além de as prestações de contas dos recursos atinentes aos exercícios 2005 a 2008 não terem sido apresentadas (peça 3, p. 68; peça 4, p. 27), os responsáveis não se desincumbiram de apresentar a documentação comprobatória relativa à parte das despesas executadas no mesmo período, motivo pelo qual o FNS procedeu à glosa das parcelas dos dispêndios impugnadas pelo referido órgão de controle interno (peça 3, p. 72-74; peça 4, p. 29-31).

18. Cumpre assentar a correção do débito original identificado pelas equipes de fiscalização do Denasus, haja vista que, além de a ausência da prestação de contas constituir presunção relativa do dano, os responsáveis não lograram apresentar documentação idônea a demonstrar a correta aplicação da parcela dos recursos impugnada.

19. Por terem sido os agentes que executaram a política pública atinente à Atenção Básica dos Povos Indígenas entre os exercícios de 2005 e 2008, cumpre aos responsáveis se desincumbirem da correspondente prestação de contas, conforme estabelece o art. 70, parágrafo único, da Constituição, ou, alternativamente, responder pelo respectivo débito.

CONCLUSÃO

20. Diante da revelia dos responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que o presente processo tenha seguimento, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU, adotando-se as seguintes medidas:

a) considerar revéis o Sr. Francisco Vagner de Santana Amorim e o Sr. Everton da Silva Farias;

b) julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Vagner de Santana Amorim e do Sr. Everton da Silva Farias, condenando-os em débito, solidariamente, conforme valores especificados

na proposta de encaminhamento;

c) aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Acre, 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 que entender cabíveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

21.1. considerar revéis o Sr. Francisco Vagner de Santana Amorim (CPF 079.412.002-44) e o Sr. Everton da Silva Farias (CPF 411.973.802-72), para todos os efeitos legais, dando-se prosseguimento ao presente feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU (item 20, alínea 'a');

21.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar **irregulares** as contas do Sr. Francisco Vagner de Santana Amorim (CPF 079.412.002-44) e do Sr. Everton da Silva Farias (411.973.802-72), na condição, respectivamente, de ex-Prefeito e ex-Secretário Municipal de Saúde do Município de Rodrigues Alves/AC, condenando-os em débito, **solidariamente**, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, conforme a seguir demonstrado (item 20, alínea 'b'):

Composição do débito:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
10/1/2005	260,00
10/1/2005	260,00
22/2/2005	260,00
10/3/2005	260,00
8/4/2005	260,00
9/5/2005	260,00
16/6/2005	260,00
23/6/2005	4.610,00
24/6/2005	4.610,00
6/7/2005	4.610,00
22/8/2005	4.950,00
22/8/2005	4.950,00
13/9/2005	4.950,00
5/10/2005	4.950,00
8/11/2005	4.350,00
21/12/2005	4.350,00
16/1/2006	4.350,00
10/2/2006	4.650,00
28/3/2006	4.950,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
10/4/2006	4.950,00
12/5/2006	750,00
13/6/2006	585,20
19/7/2006	15.050,00
24/7/2006	5.408,50
24/7/2006	1.822,40
4/9/2006	15.050,00
6/9/2006	15.050,00
17/10/2006	15.050,00
11/11/2006	15.050,00
12/1/2007	15.050,00
13/3/2007	15.050,00
28/3/2007	15.050,00
2/5/2007	15.050,00
25/5/2007	15.050,00
18/6/2007	15.050,00
23/7/2007	15.050,00
17/8/2007	15.050,00
20/9/2007	3.377,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
22/10/2007	4.150,00
20/12/2007	5.179,50
16/1/2008	12.088,00
21/2/2008	11.213,72
25/3/2008	2.050,00
23/4/2008	10.483,14
26/5/2008	5.979,00
24/6/2008	10.670,00
7/8/2008	14.220,00
19/8/2008	13.333,00
23/9/2008	7.841,00
21/11/2008	4.512,50
22/12/2008	1.994,00
Valor histórico	374.356,96

21.3. aplicar ao Sr. Francisco Vagner de Santana Amorim (079.412.002-44) e ao Sr. Everton da Silva Farias (411.973.802-72), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este 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 que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (item 20, alínea 'c');

21.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

21.5. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Acre, 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 que entender cabíveis.”

II - Parecer do MP/TCU

“6. Reputo apropriado o encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva para este processo.

7. A responsabilidade atribuída aos Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim e Everton da Silva Farias decorre da não apresentação de toda a documentação necessária para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos do Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas, repassados ao Município de Rodrigues Alves/AC, nos exercícios de 2005 a 2008 (peça 5, p. 5).

8. Ressalto que o FNS enviou várias notificações aos responsáveis, com vistas à regularização das contas ou ao encaminhamento de justificativas por não terem sido apresentados os documentos comprobatórios da regularidade das despesas efetuadas (peça 1, p. 51-53).

9. No entanto, mesmo diante das diversas oportunidades para trazer aos autos elementos capazes de demonstrar a regular aplicação dos recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, os Srs. Francisco Vagner de Santana Amorim e Everton da Silva Farias optaram por não se manifestar (peça 1, p. 102).

10. No âmbito deste Tribunal, embora regularmente citados, os gestores também não apresentaram suas alegações de defesa. Portanto, em face do silêncio dos responsáveis, torna-se inviável o reconhecimento de elementos capazes de indicar a ocorrência de boa-fé, tampouco de evidenciar outros excludentes de culpabilidade.

11. Em virtude disso, não vislumbro outro desfêcho para este processo senão o julgamento pela irregularidade das contas, a imputação do respectivo débito e a cominação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, conforme proposto pela Secex/AC.

12. Não obstante, quanto à aplicação da multa, por se tratar de recursos transferidos no decorrer dos anos de 2005 a 2008, torna-se pertinente avaliar eventual ocorrência de prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU.

13. No âmbito deste Tribunal, havia divergência jurisprudencial em relação a esse tema. Essa discussão dizia respeito tanto ao prazo prescricional, quanto ao termo inicial e às eventuais causas de interrupção. 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.

14. 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 TCU, 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 8.443/1992; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

15. Considerando, pois, que a jurisprudência desta 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.

16. Conforme mencionado anteriormente, a irregularidade constatada diz respeito à não apresentação da documentação necessária para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas. Portanto, reputo que, nesta TCE, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional corresponde às datas em que as contas de cada parcela de recursos transferidos deveriam ter sido efetivamente prestadas. Passo, então, a tecer algumas ponderações a fim de identificar essas datas.

17. O Denasus registrou, como critérios para seus achados de auditoria, entre outros normativos, o Decreto 1.651/1995 e a Portaria 3.332/2006, vigentes à época da ocorrência dos fatos (peça 3, p. 68 e 76). Esses normativos estabelecem a forma e o prazo para a apresentação da prestação de contas de recursos federais transferidos a estados e municípios no âmbito do SUS.

18. De acordo com o art. 6º, I, 'b' do mencionado Decreto 1.651/1995, quando os recursos são repassados diretamente pelo FNS aos fundos estaduais e municipais (na modalidade fundo a fundo, como ocorre nesta TCE), a comprovação de sua regular aplicação, ao Ministério da Saúde, dar-se-á mediante apresentação de relatório de gestão, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde.

19. Por seu turno, a Portaria 3.332/2006 estabelecia, à época, em seu art. 4º, § 5º, que o aludido relatório de gestão deveria ser submetido à apreciação e à aprovação do Conselho de Saúde até o final do primeiro trimestre do ano subsequente.

20. Assim, em face das regras estabelecidas pelos dispositivos anteriormente mencionados, e considerando que os recursos do programa de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas foram transferidos ao longo dos anos de 2005 a 2008, avalio que os prazos finais para prestação de contas ocorreram, respectivamente, no dia 31/3 dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009.

21. Por outro lado, verifico que a interrupção da prescrição da pretensão punitiva ocorreu em 24/8/2015, data do ato que ordenou a citação, qual seja, o pronunciamento da unidade técnica (peças 5-7).

22. Constato, assim, ser pertinente a proposta de aplicação da multa aos responsáveis, na medida em que, no caso em análise, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal, em razão de esta ter sido interrompida em 24/8/2015, menos de dez anos, portanto, após a ocorrência da primeira irregularidade constatada, em 31/3/2006.

22. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento uniforme alvitrada pela Secex/AC.”

É o relatório.