

## VOTO

Trago à apreciação deste colegiado três processos de tomada de contas especial instaurados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) em desfavor dos Srs. Michel Marques Abrahão, Roney Pinto Campos e Paulo Roberto Gomes, respectivamente ex-Prefeito (gestão 2005-2008), ex-Secretário de Saúde (de 31/3 a 19/8/2008) e ex-Secretário de Finanças (de 1º/1 a 31/12/2008) do Município de Bujari/AC, em virtude de irregularidades praticadas na execução dos Convênios 389/2007 (Siafi 617719) e 4619/2004 (Siafi 518481), e dos repasses Fundo a Fundo realizados com a prefeitura daquela municipalidade. Os três processos foram consolidados em consonância com o disposto no art. 15 da IN TCU 71/2012, conforme previsto em seu inciso IV, vigente à época.

2. No âmbito do Convênio 389/2007 (peça 1, p. 73-91), firmado em 31/12/2007 no valor de R\$ 154.507,30 (sendo R\$ 150.000,00 oriundos de recursos federais creditados na conta do convênio em 4/4/2008) e que teve por objeto a aquisição de medicamentos para o centro de saúde do município, foram identificadas irregularidades durante verificação *in loco* do Ministério da Saúde (peça 1, p. 191-217), das quais destaco:

a) não foram apresentados quaisquer controles de entrada/estoque/distribuição dos medicamentos na entidade assistida, sendo que também não foi apresentado memorial fotográfico contendo os medicamentos adquiridos; e

b) aquisição de medicamentos com valores superiores ao aprovado pelo FNS/MS, sem demonstração de execução de pesquisa de preços que justificassem os valores pagos.

3. Em análise da prestação de contas apresentada, o Ministério da Saúde apurou que o conveniente não demonstrou que os objetivos do ajuste foram alcançados, em que pese os recursos tenham sido empregados em sua quase totalidade durante o ano de 2008 (peça 1, p. 103 e 183-187). Ato contínuo, o tomador de contas concluiu em parecer (peça 4, p. 238-242) pela responsabilidade do Senhor Michel Marques Abrahão, ex-Prefeito signatário do ajuste e responsável pela homologação dos pagamentos irregulares (peça 4, p. 240). O dano ao erário foi calculado no montante integral repassado, R\$ 150.000,00, excluindo-se os valores devolvidos de R\$ 6.367,91 (5/11/2009) e R\$ 13,50 (31/5/2010).

4. Quanto ao Convênio 4619/2004 (peça 2, p. 62-76), ele foi firmado em 30/12/2004 no valor de R\$ 247.200,00 (sendo repassados recursos federais em duas parcelas nos valores de R\$ 120.000,00 cada uma, creditadas na conta do convênio em 12/7 e 29/8/2005) e objetivou a aquisição de unidades móveis de saúde. Contudo, após realização de auditoria pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Denasus (peça 3, p. 268-320), foram identificadas irregularidades na execução do referido ajuste, destacando-se:

a) o valor de aquisição das duas unidades móveis de saúde de simples remoção (adquiridas ao valor total de R\$ 119.072,00, e pagas em 15/12/2005; peça 3, p. 360, 362 e 366) divergia do preço praticado no mercado à época (R\$ 87.829,12), causando dano ao erário no valor histórico de R\$ 24.242,88 (considerando-se o cálculo proporcional do valor repassado); e

b) a ausência de realização de pesquisa de preços para aquisição das unidades móveis de saúde.

5. Confrontando a prestação de contas apresentada e o referido relatório de auditoria, o Ministério da Saúde arrematou pela não aprovação das contas relativas ao ajuste (peça 4, p. 36-44). Por sua vez, o tomador de contas concluiu em parecer (peça 4, p. 176-182) pela responsabilidade do Senhor Michel Marques Abrahão, ex-Prefeito responsável pela homologação dos pagamentos irregulares (peça 4, p. 179). O dano ao erário foi calculado no montante histórico de R\$ 24.242,88 (data histórica: 15/12/2005; data de compensação do cheque emitido para pagamento das unidades móveis de saúde; peça 3, p. 366).

6. No âmbito dos repasses fundo a fundo realizados àquela municipalidade, tendo como base o período de 2007-2008, a equipe de auditoria do Denasus consignou diversas irregularidades em seu relatório (peça 22, p. 18-60), das quais se sobressaem a:

a) ausência de documentação comprobatória de despesas realizadas com recursos do Piso de Atenção Básica (PAB) e do Teto Financeiro de Vigilância Sanitária, totalizando R\$ 216.267,33 referente a despesas não comprovadas que foram realizadas durante os anos de 2007-2008; e

b) inexistência de inventário dos bens adquiridos e ausência de controle de entrada e saída de insumos pela secretaria municipal de saúde do município.

7. A equipe de auditoria do Denasus, ao analisar os extratos bancários das contas que receberam os recursos repassados e os processos de pagamento de 2007-2008 apresentados pela prefeitura, concluiu pela responsabilidade solidária dos Srs. Michel Marques Abrahão (Prefeito gestão 2005-2008), Roney Pinto Campos (Secretário de Saúde de 31/3 a 19/8/2008) e Paulo Roberto Gomes (Secretário de Finanças de 1º/1 a 31/12/2008), referente ao valor original do débito de R\$ 216.267,33. O tomador de contas anuiu a essas mesmas conclusões em seu parecer (peça 4, p. 226-230).

8. O controle interno (CGU) emitiu relatório de auditoria, em 7/10/2013, posicionando-se, nos mesmos termos dos pareceres emitidos pelos tomadores de contas (peça 1, p. 391-396). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do controle interno concluíram pela irregularidade das contas dos três responsáveis (peça 1, p. 397-399), tendo a autoridade ministerial tomado conhecimento dessa decisão (peça 1, p. 400).

9. No âmbito do TCU, a Secex/AC pronunciou-se pela citação dos arrolados, em 25/7/2017 (peças 42 e 44), para ressarcimento do débito histórico total de R\$ 390.510,21 (R\$ 150.000,00 + R\$ 24.242,88 + R\$ 216.267,33), excluindo-se o valor de R\$ 6.381,41 (R\$ 6.367,91 + R\$ 13,50).

10. Os Srs. Michel Marques Abrahão (ex-Prefeito) e Paulo Roberto Gomes (ex-Secretário de Finanças) apresentaram as suas alegações de defesa conjuntamente em 31/8/2017 (peça 59). O Sr. Roney Pinto Campos (ex-Secretário de Saúde), devidamente notificado (peça 58), ficou silente.

11. O ex-prefeito e o ex-secretário de finanças alegaram, em síntese, que:

a) houve a prescrição desta tomada de contas especial, uma vez que eles exerceram a administração do município há mais de 8 anos, sendo a imprescritibilidade situação excepcional, não havendo nos autos nenhum fato que determinasse a interrupção da prescrição quinquenal dos débitos apurados. Portanto, não seria possível a condenação de qualquer gestor após mais de uma década da ocorrência dos fatos;

b) em relação ao Convênio 389/2007, relativo à aquisição de medicamentos, informaram que alguns dos remédios foram adquiridos com sobrepreço (acima dos valores previstos no programa de trabalho do ajuste) em razão da dificuldade de se obter medicamentos no Estado do Acre, comparativamente a outros estados brasileiros, principalmente à época dos fatos, afirmando que houve licitação para a realização dessas aquisições. Ademais, refutaram a informação de que ocorreu dano ao erário (calculado no montante integral repassado, excluindo-se os valores devolvidos) em face de não terem sido apresentados documentos referentes à entrada/estoque/distribuição dos medicamentos adquiridos, ou memorial fotográfico, visto que no próprio processo da TCE existem registros apontando que os medicamentos foram comprados, em parte com sobrepreço. Dessa forma, a devolução pretendida caracterizaria o enriquecimento sem causa da União;

c) quanto ao Convênio 4619/2004, relativo à aquisição de unidades móveis de saúde, o ajuste teve sua prestação de contas aprovada, sendo comprovado *in loco* o atendimento aos pacientes (peça 3, p. 214-216). Ato contínuo, o ex-prefeito foi comunicado, por meio do Ofício 136/MS/SE/Dicon/AC, que “a prestação de contas referente aos recursos repassados através do Convênio 4619/2004 foi aprovada, conforme o exposto no Parecer 1690, de 20/04/2007 [...], sendo o respectivo processo arquivado” (peça 3, p. 226). Posteriormente, em uma nova análise, concluiu-se que foram pagos R\$ 24.242,88 a mais para a aquisição de duas unidades móveis de simples remoção,

sendo que somente agora, decorridos mais de 10 anos da aprovação da prestação de Contas, os gestores foram citados para apresentar defesa;

d) as prestações de contas dos convênios devem ser aprovadas, uma vez que as despesas foram realizadas conforme a previsão desses ajustes;

e) em virtude do tempo, não tiveram acesso a nenhum documento quanto aos débitos apurados nos repasses fundo a fundo, ocorridos nos anos de 2007-2008, não realizando uma análise mais aprofundada em suas alegações de defesa.

12. Por fim, requereram a declaração da prescrição desta tomada de contas especial ou que as prestações de contas dos convênios e dos repasses fundo a fundo sejam aprovadas.

13. A unidade técnica propôs considerar revel o Sr. Roney Pinto Campos, rejeitar as alegações de defesa apresentadas e o consequente julgamento pela irregularidade das contas dos três ex-gestores, com condenação em débito e aplicação de multa, em face da inexistência de elementos nos autos que demonstrem sua boa-fé (peças 60-62).

14. A representante do *Parquet*, em cota singela, manifestou-se de acordo com a proposta da Secex/AC (peça 63).

15. De início, manifesto que corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, em seu bojo, razão pela qual incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir, com os ajustes a seguir.

16. Relembro que, como recentemente destacado pelo ministro Vital do Rego, durante a relatoria que deu origem ao Acórdão 1449/2018-Plenário, a jurisprudência desta Corte de Contas e do Supremo Tribunal Federal (MS 26.210 e MS 27.309) encontram-se alinhadas no sentido de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e Súmula TCU 282.

17. Ressalto que o relatório precedente do referido acórdão registra que esse entendimento também foi referendado pelo STJ, em momentos distintos:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO. TOMADA DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. 1. **Ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível.** Precedentes. 2. Agravo regimental improvido. (AgRg no Ag 1224532/SP, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/02/2011, DJe 10/02/2011)

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE. 1. **A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de contas especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado.** Precedente do STF. (...) 4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário. (REsp 894539 / PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2007, DJe 14/05/2008) (grifos acrescidos)

18. Portanto, não há como prosperar a alegação dos responsáveis de ocorrência de prescrição dos danos apurados.

19. De igual forma, não merece guarida a alegação de que os ex-gestores somente foram informados sobre as irregularidades apontadas após decorridos mais de dez anos da apuração dos fatos. Pois, como bem registrado pela unidade instrutiva, a expedição das primeiras notificações dos responsáveis, para que saneassem as irregularidades identificadas ou devolvessem os valores transferidos, se sucederam na fase interna de apuração dos três processos de tomada de contas especial, sendo que essas notificações foram entregues em menos de cinco anos após o encerramento da

vigência dos dois convênios e do término do período dos repasses fundo a fundo (peça 60, p. 10). Registre-se que também decorreram menos de cinco anos entre o fim do mandato do ex-prefeito (gestão 2005-2008) e o recebimento dessas notificações.

20. Não constam nos autos informações de que os ex-gestores tenham respondido às referidas notificações (peça 4, p. 181, 229 e 241).

21. Em relação ao Convênio 389/2007, destaco que o dano ao erário imputado ao ex-prefeito, signatário do ajuste e responsável pela homologação dos pagamentos considerados irregulares, se refere à não demonstração de que os objetivos pactuados foram alcançados, pois não há comprovação de que os medicamentos pagos foram, de fato, recebidos pela prefeitura, distribuídos e utilizados em benefício da comunidade local.

22. Rememoro que é pacífico o entendimento neste Tribunal de que, para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, faz-se necessária a comprovação da execução física e do nexos de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas. Apenas a apresentação das declarações dos ex-gestores de que os remédios foram recebidos, armazenados e depois distribuídos não têm pleno valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de documentos capazes de estabelecer o nexos causal capaz de propiciar a comprovação da destinação dos recursos repassados. Registre-se que a cláusula nona, parágrafo quarto, do termo do convênio (peça 1, p. 86-87) também previa, entre os documentos necessários para a prestação de contas, a apresentação de fotos do objeto do ajuste, as quais não foram entregues à equipe de auditoria do Denasus.

23. Logo, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para afastar a caracterização de dano ao erário.

24. Quanto ao Convênio 4619/2004, o qual vigeu até 20/8/2006 e objetivou a aquisição de unidades móveis de saúde, de fato verifico que o ex-prefeito foi informado, em 20/4/2007, de que suas contas foram aprovadas pelo Ministério da Saúde (peça 3, p. 226).

25. Posteriormente, em face de solicitação do Departamento de Polícia Federal, o Denasus efetuou auditoria *in loco* no Município de Bujari/AC, entre 1º e 2/4/2008, com a finalidade de verificar a execução do referido ajuste (peça 3, p. 268-320). Nessa oportunidade, a equipe de fiscalização concluiu que o valor de aquisição pela prefeitura de duas unidades móveis de saúde de simples remoção (adquiridas pelo montante total de R\$ 119.072,00) divergia do preço praticado no mercado à época (R\$ 87.829,12), causando dano ao erário no valor histórico de R\$ 24.242,88 (valor proporcional ao repassado).

26. Após a reanálise da prestação de contas do convênio, o Ministério da Saúde decidiu rever a sua aprovação, fundamentando esse ato em parecer à peça 4, p. 36-44, “[...] levando em consideração o princípio da autotutela, onde a administração exerce controle sobre seus próprios atos, e da Súmula do STF nº 473, onde ‘a administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos’” (peça 4, p. 40).

27. O ex-prefeito, responsável pela homologação dos pagamentos considerados irregulares, foi devidamente comunicado da decisão de não aprovação de suas contas, em 12/2/2011, sendo notificado para restituição dos recursos impugnados ou apresentação de defesa (peça 4, p. 32-34), sendo que não constam do parecer conclusivo do tomador de contas de que ele tenha respondido às notificações (peça 4, p. 181).

28. Dessa forma, não há como prosperar as alegações do ex-prefeito de que suas contas já teriam sido aprovadas e de que somente tomou ciência das irregularidades a ele imputadas depois de decorridos mais de dez anos.

29. Quanto aos débitos apurados nos repasses fundo a fundo, realizados nos anos de 2007-2008, os gestores não apresentaram em suas alegações de defesa qualquer documento que afastasse as irregularidades apontadas, referentes à não comprovação de realização de despesas com recursos do Piso de Atenção Básica e do Teto Financeiro de Vigilância Sanitária. Destaco, mais uma vez, que a ausência desses documentos impede a demonstração do nexos causal capaz de comprovar a destinação dos recursos repassados.

30. Pelo exposto, anuo com as propostas da Secex/AC, endossadas pelo Ministério Público de Contas, para que o Tribunal considere revel o Sr. Roney Pinto Campos, rejeite as alegações de defesa dos Srs. Michel Marques Abrahão e Paulo Roberto Gomes e, conseqüentemente, julgue irregulares as suas contas, com condenação em débito, considerando-se ainda a inexistência de elementos nos autos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis. Contudo, discordando da unidade técnica, considero que os débitos apurados devem ser recolhidos aos cofres do Fundo Nacional de Saúde e não do Tesouro Nacional.

31. Ademais, ressalto que minha assessoria averiguou, em consulta ao Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), que o Sr. Paulo Roberto Gomes faleceu em 3/11/2017, posteriormente a apresentação de suas alegações de defesa. Dessa forma, a condenação de pagamento do débito a ele imputado recairá na pessoa de seu espólio ou de seus herdeiros legais, sendo afastada a possibilidade de aplicação de multa pelas irregularidades cometidas pelo falecido, nos termos do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal.

32. Por outro lado, entendo que não há óbices à aplicação de multa aos Srs. Michel Marques Abrahão e Roney Pinto Campos, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, tomando-se como referência os respectivos débitos a eles imputados e posteriores a 25/7/2007, em face de o pronunciamento da Secex/AC pela citação dos ex-gestores ter ocorrido em 25/7/2017 (peça 44) e não ter se configurado, em relação a esses débitos, a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1441/2016-Plenário.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de outubro de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator