

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 016.900/2014-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Prefeitura Municipal de Apicum-Açu/MA.

Responsáveis: Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72) e Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10).

Interessada: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (CNPJ 00.530.493/0001-71).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM (peça 32), que recebeu a anuência do diretor da unidade (peça 33):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal e da Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde, em razão de prejuízo causado ao erário, na gestão dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo do FNS ao Fundo Municipal de Saúde-FMS do município de Apicum-Açu/MA, à conta do Programa de Atenção Básica da Saúde, no ano de 2003.

HISTÓRICO

2. Foi realizada a Auditoria 2.746/2005 do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) no período de 15/2/2005 a 21/2/2005, no município de Apicum-Açu/MA, com a finalidade de atender recomendações determinadas no Acórdão 659/2004 – Plenário, Relator Ministro Guilherme Palmeira, com o objetivo de apurar as irregularidades na aplicação dos recursos do SUS, abrangendo o exercício de 2003 (peça 2, p. 12).

3. Em todas as etapas do processo de auditoria os responsáveis foram cientificados das conclusões dos relatórios gerados, garantindo o contraditório e a ampla defesa (peça 1, p. 59-62; peça 2, p. 98-137; peça 4, p. 328-330, 384-386, 391-395; peça 7, p. 361-363; e peça 8, p. 12-18, 61-64).

4. O FNS apresentou Relatório Completo do Tomador de Contas 160/2013 (peça 1, p. 87-90), datado de 18/10/2013, concluindo pela ocorrência de dano ao erário, por motivo de constatação de irregularidades na execução dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo comprovada a inscrição do débito no Siafi pela Nota de Lançamento 2013NL011467 (peça 1, p. 85).

5. Em seu Relatório de Auditoria 248/2014 (peça 1, p. 99-101), a Controladoria Geral da União (CGU) manifestou-se a favor da instauração da TCE, destacando que o FNS tomou conhecimento das irregularidades em 21/6/2005 e autou o processo de Tomada de Contas especial (TCE) somente em 1º/10/2013 (peça 1, p. 100), concluindo pela imputação do débito ao Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal de Apicum-Açu/MA, solidariamente com a Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde de Apicum-Açu/MA, na importância de R\$ 247.089,46, atualizado até a data do relatório.

6. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do órgão de Controle Interno concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p. 103; peça 1, p. 104), tendo o Ministro de Estado da Saúde declarado seu conhecimento dessas conclusões no dia 13/5/2014 (peça 1, p. 105).

7. No âmbito deste Tribunal, esta unidade técnica, com anuência da Secretária (peça 13) pugnou pela citação solidária do Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal de Apicum-Açu/MA e da Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde de Apicum-Açu/MA, para que apresentassem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município de Apicum-Açu/MA à conta do Programa de Atenção Básica da Saúde, no ano de 2003, e/ou recolhesse o valor atualizado do débito; conforme instrução inicial (peça 11):

Ocorrência: não comprovação da boa e regular utilização da totalidade dos recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde do Município de Apicum-Açu/MA, no exercício de 2003, no valor de R\$ 67.908,34.

Critérios: item 3 do tema 'Gerência Do Piso Da Atenção Básica' do Anexo I da Portaria GM/MS 3.925/1998, § 4º do art. 139 do Decreto 93.872/1986, arts. 73, 77 e 93 do Decreto-Lei 200/1967, arts. 31, 33 e 52 da Lei 8.080/1990, art. 2º da Lei 8.142/1990, arts. 63, 64 e 83 da Lei 4.320/1964 e parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Evidências: extratos bancários (peça 2, p. 42-90), Laudo 34/2006 da Secretaria de Fazenda Estadual do Maranhão (peça 3, p. 18-124), Relatório Complementar contendo análise da documentação contábil apresentada (peça 3, p. 126-146), Relatório e Planilhas de Glosa do Relatório Complementar Final da Auditoria 2.746/2005 (peça 7, p. 321-337), Relatório Completo do Tomador de Contas 160/2013 (peça 1, p. 87-90), Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do órgão de Controle Interno (peça 1, p. 103; peça 1, p. 104).

Responsáveis: Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal e Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde, em solidariedade.

Conduta: não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, à conta do Fundo Municipal de Saúde do município de Apicum-Açu/MA, no ano de 2003, vez que houve o pagamento de tarifas bancárias não permitidas, a realização de despesas não ligadas à área finalística da saúde e não foram apresentados documentos necessários a demonstrar a correta aplicação de parte dos recursos.

Nexo de causalidade: aos responsáveis cabia provar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Apicum-Açu/MA, no exercício de 2003, entretanto, ficou demonstrado que não comprovaram a utilização adequada dos recursos, pois evidenciou-se a realização de despesas não autorizadas e a falta de adequada prestação de contas de parte dos recursos utilizados.

Efeitos: Dano ao erário federal por não demonstrar a correta aplicação dos recursos.

Culpabilidade: não se pode afirmar que os responsáveis agiram com boa fé, sendo razoável imaginar que era possível ter consciência da ilicitude que praticara. Não há atenuantes na conduta dos responsáveis, bem como inexistem excludentes.

EXAME TÉCNICO

8. Foi promovida a citação do Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito municipal de Apicum-Açu/MA, mediante o Ofício 2411/2017-TCU-SECEX-AM, de 31/10/2017 (peça 15), para se manifestar quanto às irregularidades encontradas. A comprovação do recebimento da comunicação está feita através do AR (peça 18).

9. O Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10) obteve uma prorrogação de prazo, conforme concedido pela Secretária da Secex-AM (peça 22).

10. Apesar de o Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10) ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 18, e obtido a prorrogação solicitada (peça 22), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

11. A Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), ex-secretária municipal de saúde de Apicum-Açu/MA, citada por via editalícia (peças 29-30), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, o Ofício 2413/2017-TCU-SECEX-AM, de 31/10/2017 (peça 17), foi encaminhado para o endereço constante na base do CPF da Receita Federal, obtendo resposta no AR de que o destinatário se mudou (peça 20). Novas tentativas de comunicação via postal foram feitas para os endereços conseguidos, mediante consultas às bases do TSE e do SIAPE (peça

23), através dos Ofícios 84/2018 e 85/2018-TCU-SECEX-AM, ambos de 29/1/2018 (peças 24 e 25); contudo, novamente sem sucesso, conforme respectivos ARs (peças 26 e 27).

12. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13. Permanece, portanto, a conclusão desta unidade técnica de que não houve comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos recebidos pelo FMS de Apicum-Açu/MA, na modalidade fundo a fundo, no ano de 2003, por haver despesas parcialmente impugnadas, no valor de R\$ 67.908,34.

14. Assim, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que as contas do Sr. Sebastião Lopes Monteiro, solidariamente com a Sra. Célia Maria Moura Fonseca, sejam julgadas irregulares e que sejam condenados em débito.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

15. Quanto a pretensão punitiva deve-se levar em conta que quando incide a prescrição, esta subordina-se ao prazo geral, de dez anos, indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), e tem como termo *a quo* a data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).

16. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário (redator: Walton Alencar Rodrigues) incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

17. Os atos irregulares foram praticados entre 8/1/2003 e 23/12/2003. O ato que ordenou a citação dos responsáveis ocorreu em 31/10/2017 (peças 15 e 17), operando-se, portanto, o transcurso de 10 anos entre esse ato e os fatos impugnados. Portanto, eventual sanção administrativa a ser aplicada aos responsáveis pelo Tribunal estaria prejudicada pelo manto prescricional, pois o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que deve interromper o prazo prescricional (citação ou audiência) é superior ao decêndio considerado no referido *decisum*. Assim, não é possível a aplicação de qualquer sanção aos responsáveis.

CONCLUSÃO

18. Considerando a suficiência e a adequação dos elementos probatórios indispensáveis à formação de juízo quanto à ocorrência da irregularidade e a ausência de nulidades que acarretem prejuízo processual aos responsáveis, conclui-se que houve dano ao erário, sendo necessário o ressarcimento.

19. Diante da revelia do Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10) e da Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que sejam condenados em débito.

20. O cofre credor deve ser o Fundo Municipal de Saúde de Apicum-Açu/MA, nos moldes do item 4.6.b do Manual de Cobrança Executiva, seguindo os Acórdãos 1885/2010 – TCU – Primeira Câmara, relator: Valmir Campelo; 3.767/2011 – TCU – Primeira Câmara, relator: Marcos Bemquerer; 1.620/2013 – TCU – Primeira Câmara, relator: Benjamin Zymler; 989/2004 – TCU – Segunda Câmara, relator: Adylson Motta; e 1.209/2005 – TCU – Plenário, relator: Ubiratan Aguiar.

21. Importante destacar que o FNS tomou conhecimento das irregularidades em 21/6/2005 e autuou o processo de Tomada de Contas especial (TCE) somente em 1º/10/2013 (peça 1, p. 100). Acrescenta-se que o processo foi inicialmente autuado pela Secex/MA e encaminhado à Secex/AM no âmbito do ‘Projeto TCE Estados’.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, § 8º do Regimento Interno, considerar o Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10) e a Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72) revéis para todos os efeitos;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), na condição de ex-prefeito do município de Apicum-Açu/MA, e a Sra. Célia Maria Moura Fonseca (CPF 242.488.783-72), na condição de ex-secretária de saúde do município de Apicum-Açu/MA; e

condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Apicum-Açu/MA, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

Ocorrência: não comprovação da boa e regular utilização da totalidade dos recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde do Município de Apicum-Açu/MA, no exercício de 2003, no valor de R\$ 67.908,34.

Conduta: não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, à conta do Fundo Municipal de Saúde do município de Apicum-Açu/MA, no ano de 2003, vez que houve o pagamento de tarifas bancárias não permitidas, a realização de despesas não ligadas à área finalística da saúde e não foram apresentados documentos necessários a demonstrar a correta aplicação de parte dos recursos.

Nexo de causalidade: aos responsáveis cabia provar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Apicum-Açu/MA, no exercício de 2003, entretanto, ficou demonstrado que não comprovaram a utilização adequada dos recursos, pois evidenciou-se a realização de despesas não autorizadas e a falta de adequada prestação de contas de parte dos recursos utilizados.

Dispositivos violados: item 3 do tema 'Gerência Do Piso Da Atenção Básica' do Anexo I da Portaria GM/MS 3.925/1998, § 4º do art. 139 do Decreto 93.872/1986, arts. 73, 77 e 93 do Decreto-Lei 200/1967, arts. 31, 33 e 52 da Lei 8.080/1990, art. 2º da Lei 8.142/1990, arts. 63, 64 e 83 da Lei 4.320/1964 e parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
8/1/2003	109,35	13/8/2003	990,53
15/1/2003	3.565,75	18/8/2003	2.020,00
17/2/2003	6.551,67	22/9/2003	4.254,00
17/3/2003	3.845,10	14/10/2003	1.959,33
14/4/2003	2.035,75	24/10/2003	7.381,00
16/4/2003	2.827,00	12/11/2003	971,83
9/5/2003	679,65	13/11/2003	1.825,00
15/5/2003	1.544,33	27/11/2003	389,95
16/5/2003	6.824,75	3/12/2003	10,35
12/6/2003	3.766,83	23/12/2003	13.664,34
14/7/2003	2.691,83		

Valor atualizado até 4/4/2018: R\$ 324.261,25

c) 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;

d) 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 Maranhão, 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.”

2. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, mediante parecer (peça 36), divergiu parcialmente da proposta da Secex/AM, conforme transcrito a seguir:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. Sebastião Lopes Monteiro, ex-prefeito, e da Sra. Célia Maria Moura Fonseca, ex-secretária municipal de saúde, em razão de irregularidades na gestão dos recursos transferidos, na modalidade fundo a fundo, do FNS ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) do município de Apicum-Açu/MA, à conta do Programa de Atenção Básica da Saúde, no ano de 2003.

2. Configurada a revelia dos responsáveis, a unidade técnica propôs julgar irregulares suas contas e condená-los ao pagamento do débito. Deixou de propor aplicação de multa, haja vista a prescrição da pretensão punitiva.

3. De acordo com a instrução que fundamentou as citações (peça 11, p. 2-4), o débito no valor total histórico de R\$ 67.908,34 caracterizou-se por quatro espécies de despesas irregulares: ‘despesa não destinada à saúde’; ‘documentação inidônea’; ‘ausência de documentação comprobatória’ e ‘tarifa bancária indevida’.

4. Verificando-se a descrição das ocorrências no relatório do Departamento de Auditoria do SUS no qual a unidade técnica se baseou (peça 7, p. 323-337), constata-se que as despesas apontadas pela unidade técnica como ‘não destinadas à saúde’, na verdade constam como despesas ‘não destinadas à área finalística da saúde’, a exemplo de valor pago para lavagem do carro da secretaria municipal de saúde ou para gratificação de digitadora dessa secretaria.

5. Tais hipóteses caracterizam desvio de objeto ou de finalidade, pois os recursos foram aplicados em benefício do município, conforme se depreende das descrições das ocorrências constantes do citado relatório. Sendo assim, a parcela do débito correspondente às despesas dessa natureza é de responsabilidade do ente federado municipal, e não dos gestores.

6. O valor do débito atribuível ao município em razão da utilização de recursos em despesas não destinadas à área finalística de saúde perfaz R\$ 22.563,65 (em valores históricos), conforme tabela abaixo, extraída da instrução que fundamentou as citações:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
08/01/2003	100,00
26/01/2003	50,00
27/01/2003	50,00
31/01/2003	1.150,00
31/01/2003	280,00
20/02/2003	1.850,00
20/02/2003	300,00
25/02/2003	150,00
25/02/2003	19,25
28/02/2003	1.150,00
28/02/2003	280,00
28/02/2003	120,00
17/03/2003	490,00
30/03/2003	180,00
31/03/2003	1.035,00
31/03/2003	1.150,00
30/04/2003	1.150,00
15/05/2003	461,00
20/05/2003	1.400,00
30/07/2003	420,00
22/09/2003	100,00
26/09/2003	3.991,00
20/10/2003	86,00
20/10/2003	161,50
26/10/2003	6.081,00
30/11/2003	130,30
30/11/2003	42,00
30/11/2003	87,00
30/11/2003	99,60
Valor Total	22.563,65

7. O valor total atualizado desde 8/1/2003 (data da ocorrência mais antiga) até 1º/1/2017 perfaz R\$ 52.828,27, inferior ao limite estabelecido no art. 6º, inciso I, da IN TCU 71/2012 para instauração de TCE. Desse modo, por razões de racionalização administrativa e economia processual, não se mostra adequado promover a citação do município de Apicum-Açu/MA.

8. Outrossim, esses valores deverão ser expurgados do débito atribuído aos gestores arrolados nos autos, pois, como já mencionado, são de responsabilidade do município. Assim, o débito remanescente imputável aos gestores perfaz R\$ 45.344,69 (em valores históricos), conforme tabela abaixo:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
08/01/2003	9,00
08/01/2003	0,35
30/01/2003	952,42
30/01/2003	1.083,33
20/02/2003	952,42
20/02/2003	248,40
28/02/2003	630,20
28/02/2003	851,40
20/03/2003	690,10
20/03/2003	300,00
14/04/2003	1.083,33
16/04/2003	952,42
30/04/2003	855,00
03/05/2003	822,00
14/05/2003	679,65
15/05/2003	1.083,33
19/05/2003	971,83
25/05/2003	430,00
25/05/2003	120,00
25/05/2003	250,00
26/05/2003	3.652,92
13/06/2003	971,83
13/06/2003	1.300,00
16/06/2003	895,00
20/06/2003	600,00
14/07/2003	971,83
16/07/2003	1.300,00
14/08/2003	971,83
15/08/2003	0,70
15/08/2003	18,00
17/08/2003	1.300,00
20/08/2003	720,00
25/09/2003	163,00
13/10/2003	40,00
14/10/2003	971,83
20/10/2003	700,00
24/10/2003	1.300,00
12/11/2003	971,83,00
14/11/2003	1.300,00
23/11/2003	525,00
02/12/2003	0,70
02/12/2003	20,00
03/12/2003	0,35
03/12/2003	10,00

17/12/2003	0,35
17/12/2003	10,00
23/12/2003	500,84
24/12/2003	0,70
24/12/2003	20,00
26/12/2003	12.942,80
30/12/2003	200,00
Valor Total	45.344,69

9. Além disso, considerando que o débito remanescente não consiste em desvio de objeto ou desvio de finalidade, o cofre credor para recolhimento dos valores correspondentes deve ser o Fundo Nacional de Saúde, em vez do Fundo Municipal de Saúde, em atenção ao entendimento firmado no item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-Plenário, relator Min. Bruno Dantas:

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990;

10. Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta da unidade técnica, sugerindo ajustar os valores da condenação dos responsáveis em débito para os informados na tabela constante do item 8 deste parecer, informando-se o Fundo Nacional de Saúde como cofre credor para recolhimento dos valores correspondentes.”

É o relatório.