

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC-026.004/2017-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Água Preta/PE.

Responsáveis: Paulo Humberto Barreto (452.589.884-49), Antenor Calazans de Lyra Júnior (514.410.044-91), Luciana Lopes de Mello do Rego Barros (023.739.004-32) e Marcia Roberta Barreto (463.032.864-53).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE ÁGUA PRETA. TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO. PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA BÁSICA E DO PROGRAMA DE ATENÇÃO BÁSICA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO E DA EX-TESOUREIRA. AUDIÊNCIA DOS EX-SECRETÁRIOS DE SAÚDE. ACOLHIMENTO DA DEFESA DOS GESTORES DA SAÚDE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO EX-ALCAIDE E DA ENTÃO TESOUREIRA. MOVIMENTAÇÃO DA VERBA DA CONTA ESPECÍFICA PARA OUTRAS DA PREFEITURA. QUEBRA DO NEXO CAUSAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

1) Julgam-se irregulares as contas e em débito os responsáveis em função da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais recebidos por meio de transferência fundo a fundo para aplicação na área de saúde.

2) O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos ao objeto ajustado compete aos gestores, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.

3) A transferência de recursos federais da conta específica para outra conta do município impede a perfeita aferição do nexo de causalidade entre as despesas declaradas e a verba voluntariamente transferida ao ente.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em desfavor do Sr. Paulo Humberto Barreto, Prefeito de Água Preta/PE no período de 2005/2008 (peça 2, p. 1/7), do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e da Sra. Luciana Lopes de Mello, Secretários Municipais de Saúde, respectivamente, no período de 1º/8/2005 a 31/3/2008 (peça 2, pp. 9/10) e 1º/4/2008 a 31/12/2008 (peça 2, pp. 10/11), em razão da impugnação parcial de despesas referentes a recursos transferidos àquela municipalidade nos exercícios de 2006 a 2008, na modalidade fundo a fundo, para atendimento do Programa de Assistência Farmacêutica Básica e do Programa de Atenção Básica.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Secex/TCE por meio da qual o presente feito é analisado (peça 56):

“HISTÓRICO

2. Como resultado da fiscalização realizada no período de 14/10 até 18/10/2013 em Água Preta/PE, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) lavrou o Relatório de Auditoria nº 10393 (peça 10) relatando a ocorrência de irregularidades que deram causa a prejuízo aos cofres do FNS no valor histórico total de **R\$ 435.741,84** (peça 10, p. 39). Ressalte-se que essas irregularidades foram apontadas anteriormente, em 2008, por meio de relatório de fiscalização elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 9).

3. Em apertada síntese, a equipe de auditoria do Denasus averiguou a utilização de recursos:

a) do Programa de Assistência Farmacêutica Básica (conta corrente nº 11.956-3, agência BB nº 0244-5), no valor de R\$ 70.272,69, sem apresentação de documentação comprobatória das despesas realizadas (Constatações nºs 307734 e 316108 do Relatório de Auditoria nº 10393 do Denasus; peça 10, p. 8-9 e p. 18-24); e

b) do Programa de Atenção Básica (conta corrente nº 58.042-2, agência BB nº 0244-5), no valor de R\$ 365.469,15, sem apresentação de documentação comprobatória das despesas realizadas (Constatação nº 307725 do Relatório de Auditoria nº 10393 do Denasus; peça 10, p. 7-8).

4. Após efetuar a análise das justificativas apresentadas pelos gestores, a equipe de auditoria do Denasus manteve a ocorrência dessas irregularidades.

5. Os auditores do Denasus apontaram como responsáveis pelo prejuízo ao erário o Sr. Paulo Humberto Barreto, na condição de prefeito de Água Preta/PE no período de 2005-2008 (peça 2, p. 1-7), o Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e a Sra. Luciana Lopes de Mello, na condição de secretários municipais de saúde no período de 1º/8/2005 a 31/3/2008 (peça 2, p. 9-10) e 1º/4/2008 a 31/12/2008 (peça 2, p. 10-11), respectivamente.

6. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, o FNS instaurou esta tomada de contas especial. Cumpre ressaltar que o relatório de auditoria também identificou a ocorrência de possíveis prejuízos ao Fundo Municipal de Saúde, contudo a TCE instaurada pelo FNS visou apurar apenas os danos causados ao fundo federal.

7. Por meio do Relatório Completo do Tomador de Contas Especial nº 36/2017 (peça 13), concluiu-se pela responsabilidade dos já mencionados ex-prefeito e ex-secretários municipais de saúde quanto ao ressarcimento do dano, de acordo com o período de exercício desses nos referidos cargos (peça 13, p. 7).

8. O Relatório de Auditoria nº 831/2017 da Controladoria-Geral da União (peça 14) registrou essas mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peças 15-17), o processo foi autuado por este Tribunal em 12/9/2017, dando início à fase externa desta TCE.

Fase Externa

9. Por meio da primeira instrução levada à efeito pela Secex-TCE (peça 26), concluiu-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos entre 2006 e 2008, as despesas impugnadas datam de 28/9/2006 a 19/11/2008 e os responsáveis foram notificados tempestivamente sobre as irregularidades entre 2013 e 2014 (peça 26, p. 2-3, § 12).

10. Constatou-se, também, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 era superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 (peça 26, p. 3, § 13). Ademais, não foram encontrados, no âmbito deste Tribunal, outros débitos imputados aos três responsáveis arrolados pelo FNS.

11. Como já relatado, os auditores do Denasus, o tomador de contas especial e o órgão de controle interno imputaram a responsabilidade pelo dano ao erário ao Sr. Paulo Humberto Barreto, na condição de prefeito de Água Preta/PE, além do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior

e da Sra. Luciana Lopes de Mello, na condição de secretários municipais de saúde.

12. Contudo, a auditora que lavrou a instrução preliminar, no âmbito desta Secex-TCE, discordou da responsabilização efetuada, registrando que a equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União (Relatório de Fiscalização nº 1272) teria apurado, em 2008, que o Fundo Municipal de Saúde de Água Preta/PE era gerido pelo prefeito e pela tesoureira municipal à época (peça 9, p. 16, item 2.1.5):

‘A movimentação de todo recurso da Saúde era feita direto em conta específica em nome da Prefeitura até Set/2008. A partir de outubro/2008 os recursos passaram a ser destinados ao Fundo Municipal de Saúde, regularizado por exigência de fiscalização. Os responsáveis diretos pela movimentação destas contas são: Prefeito: Paulo Humberto Barreto CPF: 452589884-49; Tesoureiro: Márcia Roberta Barreto CPF: 463032864-53.’

13. Ressalte-se que tal fato também foi apresentado à equipe de auditoria do Denasus pela ex-secretária municipal de saúde de Água Preta/PE (peça 10, p. 20-21), com vistas a afastar sua responsabilidade pela ocorrência de dano ao erário. Contudo os auditores não acataram essa justificativa, pois consideraram que a ex-secretária seria a responsável legal pela gestão do fundo municipal de saúde (peça 10, p. 23, item ‘Análise da Justificativa’).

14. Cumpre destacar, entretanto, que este Tribunal considera que a presunção de corresponsabilidade dos secretários municipais de saúde em relação à malversação de recursos do SUS é relativa e pode ser afastada na presença de indícios uniformes e consistentes de que o gestor local de saúde se encontrava alijado da linha decisória (Acórdão 6008/2014-Primeira Câmara, Ministro Relator José Múcio Monteiro).

15. Dessa forma, a auditora responsável pela elaboração da instrução preliminar concluiu que a responsabilidade pelo dano ao erário deveria ser imputada solidariamente ao Sr. Paulo Humberto Barreto, ex-prefeito de Água Preta/PE, e à Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-tesoureira da prefeitura. Por outro lado, o Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e a Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros, ex-secretários de saúde do município, deveriam ser ouvidos em audiência em face do não exercício das suas prerrogativas legais de gestão dos recursos do SUS (peça 26, p. 7, §§ 20-22).

16. Essa proposição foi acolhida pelo corpo diretivo da unidade técnica (peças 27 e 28), tendo o secretário da Secex-TCE se pronunciado em 21/5/2018 pela citação solidária do ex-prefeito e da ex-tesoureira, e pelo chamamento em audiências dos dois ex-secretários de saúde do município.

17. Ato contínuo, essas comunicações foram expedidas conforme registra a tabela a seguir:

Responsável	AR	Pedido de prorrogação de prazo	Alegações de defesa/Razões de justificativa
Sr. Paulo Humberto Barreto, ex-prefeito (Ofício 1306/2018-TCU/Secex-TCE, peça 37)	peça 41	N/A	peça 55 (alegações de defesa)
Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-tesoureira da prefeitura (Ofício 1307/2018-TCU/Secex-TCE, peça 35)	peça 40	peça 47	peça 47 (alegações de defesa)
Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior, ex-secretário municipal de saúde (Ofício 2785/2018-TCU/Secex-TCE, peça 50)	peça 52	N/A	peça 53 (razões de justificativa)
Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros, ex-secretária municipal de saúde (Ofício 1309/2018-TCU/Secex-TCE, peça 33)	peça 39	N/A	peça 46 (razões de justificativa)

Tabela 1 – Comunicações dos responsáveis.

EXAME TÉCNICO

18. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência das seguintes irregularidades:

a) citação do Sr. Paulo Humberto Barreto e da Sra. Marcia Roberta Barreto (peças 37 e 35)

a.1) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, na modalidade fundo a fundo, no período de 2006 a 2008, ao município de Água Preta/PE, pela não apresentação de documentação comprobatória das despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde que tinha por objeto o atendimento a incentivos financeiros aos Programa de Assistência Farmacêutica Básica e Programa de Atenção Básica, em razão da impugnação parcial das despesas dos procedimentos do SIA/SUS e AIH;

a.2) Valor histórico: R\$ 435.741,84;

a.3) Condutas:

i) Sr. Paulo Humberto Barreto (ex-prefeito): omitir-se no dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, quando deveria ter apresentado documentação comprobatória das despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, com recursos do Bloco de Atenção Básica e Assistência Farmacêutica;

ii) Sra. Marcia Roberta Barreto (ex-tesoureira da prefeitura): assinar os cheques, autorizando os pagamentos, sem respaldo da documentação comprobatória das despesas;

a.4) Dispositivos violados: art. 63, § 1º e 2º da Lei 4.320/1964 e art. 36 do Decreto 93.872/1986.

b) audiência do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e da Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros (peças 50 e 33)

b.1) Irregularidade: não exercício das suas prerrogativas legais na gestão dos recursos do SUS e não comunicação ao Fundo Nacional de Saúde das irregularidades praticadas pelo Prefeito Municipal de Água Preta/PE em gerir e avocar para si a gestão dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo, durante os exercícios de 2006 a 2008, contribuindo para a ocorrência de dano ao erário;

b.2) Conduta (ex-secretários municipais de saúde): deixar de exercer suas prerrogativas legais na gestão do SUS e de comunicar ao Ministério da Saúde as irregularidades praticadas pelo Prefeito Municipal de Água Preta/PE em criar o fundo municipal de saúde somente em setembro de 2008, após imposição de fiscalização, e avocar para si a gestão do referido fundo, a quem lhe cabia legalmente a gestão dos recursos e a plena execução do SUS no município de Água Preta/PE;

b.3) Dispositivos violados: Lei 8080/1990, art. 9º, inciso III, e Portaria GM/MS 648/2006 (Capítulo I, item 2.1, Capítulo II, item 2).

19. O Sr. Paulo Humberto Barreto e a Sra. Marcia Roberta Barreto juntaram suas alegações às peças 55 e 47, respectivamente, tratando-se de defesas complementares pelas quais apresentam diversos documentos (empenhos, notas fiscais, extratos bancários etc.) que, segundo os responsáveis, teriam o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos arguidos e afastar o débito que lhes fora imputado solidariamente. Informam, ainda, que os comprovantes dessas despesas se encontram arquivados na prefeitura municipal de Água Preta/PE.

20. Por sua vez, o Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e a Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros apresentaram suas razões de justificativa às peças 53 e 46, respectivamente.

21. A seguir, prossegue-se para a análise conjunta das razões de justificativa acostadas pelos ex-secretários municipais de saúde e, em seguida, efetua-se a análise das alegações de defesa do ex-prefeito e da ex-tesoureira municipal.

22. Cabe adiantar, deste já, que [propor-se-á] o acolhimento das razões de justificativas interpostas pelos ex-secretários municipais de saúde, com o consequente afastamento de suas responsabilidades pelo descumprimento da legislação.

23. Será também proposto o acolhimento parcial das alegações de defesa apresentadas pelo ex-

prefeito e pela ex-tesoureira, dando causa à diminuição dos débitos a eles imputados.

a) Razões de justificativa do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e da Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros, ex-secretários de saúde de Água Preta/PE (peças 53 e 46)

24. Os responsáveis argumentam que, a época dos fatos, haveria o entendimento de que a Lei 8.080/1990 não definia quem deveria ser o ordenador de despesas dos recursos do SUS. Relembrem que a organização e a administração pública municipal dependia de legislação de iniciativa do prefeito e, portanto, os secretários de saúde municipais não poderiam ser responsabilizados por algo que não deram causa (peça 53, p. 1). Aos secretários cabia apenas planejar, coordenar, implantar e executar as políticas, ações e programas de atenção à saúde, entre outras atribuições administrativas que não compreendiam a gestão de recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde, a qual o prefeito avocou para si. Tal fato não foi considerado ilegal à época, considerando as prerrogativas e atribuições do prefeito como chefe máximo do executivo e principal gestor municipal (peça 43, p. 3). Dessa forma, entendem que não tinham como fiscalizar a gestão desses recursos nem teriam a obrigação legal de executar tal tarefa (peça 43, p. 3-6). Por fim, destacam que não houve a comprovação de que tenham agido de forma comissiva, omissiva, com dolo ou intenção de prejudicar o interesse público, não restando caracterizada nenhum ato de improbidade administrativa (peça 43, p. 7-8).

25. Posiciona-se pelo acatamento das justificativas apresentadas e pelo afastamento da responsabilidade imputada aos ex-secretários municipais quanto ao descumprimento da legislação por deixarem de exercer suas prerrogativas de gestores dos recursos arguidos.

26. De início, registre-se que os artigos 9º, inciso II, e 32, § 2º, da Lei 8.080/1990 são cristalinos em definir que a direção dos SUS e a gestão de seus recursos cabem aos secretários de saúde, não havendo em que se falar de existência de entendimento diverso. Mas, para que isso se concretize, faz-se necessário que na esfera municipal lhes sejam atribuídos e fornecidos as devidas competências e ferramentas para o pleno exercício dessa previsão legal.

27. Contudo, conforme detectado pela CGU em 2008, não era esse o caso do município de Água Preta/PE. Repise-se que durante auditoria constatou-se que a gestão dos recursos do SUS era exercida pelo prefeito e pela tesoureira municipal à época, sendo averiguado que a movimentação de todo o recurso da saúde recebido pelo município era feita diretamente por meio de movimentações de contas específicas registradas em nome da própria prefeitura, até set/2008, e não do Fundo de Saúde Municipal (peça 8, p. 16).

28. Essa informação pode ser confirmada pela leitura dos extratos das contas referentes aos Programas de Assistência Farmacêutica Básica (conta corrente nº 11.956-3, agência BB nº 0244-5) e de Atenção Básica (conta corrente nº 58.042-2, agência BB nº 0244-5) que registram o município/prefeitura de Água Preta/PE (CNPJ 10.183.929/0001-57) como o titular dessas contas (peça 5, p. 1-15).

29. Diante disso, não se conseguiu vislumbrar, durante a análise das razões de justificativa apresentadas, como os secretários de saúde à época poderiam agir de forma diversa, com vistas a impor que o prefeito cumprisse o determinado pela Lei 8.080/1990, delegando-lhes a gestão dos recursos desses programas. Ressalte-se, contudo, que isso não afasta a ocorrência da impropriedade quanto ao descumprimento da legislação, o que tem o condão de influenciar no julgamento das contas dos ex-secretários de saúde.

30. Registre-se, ainda, que nem a instrução preliminar que deu origem às audiências (peça 26) nem as comunicações da Secex-TCE endereçadas aos ex-secretários de saúde (peças 33 e 50) esclarecem nitidamente qual seria a atuação esperada desses agentes públicos à época (o que seria esperável do gestor médio que se encontrasse na referida situação), visto que eles não geriam os recursos do SUS nem tinham poder de impor as suas participações nessa gestão. Tais documentos apenas dão a entender que seria obrigação dos secretários comunicar ao FNS o descumprimento da legislação, contudo esses registros não esclarecem nem detalham normativos ou princípios que lhes imporiam esse dever.

31. Por outro lado, seria cabível ouvir em audiência o ex-prefeito por não ter delegado, na esfera de sua competência e poder decisório, a gestão dos recursos do SUS aos secretários de saúde à época, deixando de cumprir o estabelecido pela legislação. Entretanto, como já visto, não foi esse o encaminhamento adotado pela Secex-TCE, a qual considerou que a responsabilidade pelo descumprimento da Lei 8.080/1990 e da Portaria GM/MS 648/2006 recairiam apenas sobre os ex-secretários de saúde (peças 26, p. 8-13).

32. Entende-se que tais constatações enfraquecem uma possível decisão pela aplicação de multa ao Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e à Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros.

33. Ato contínuo, considera-se que o Tribunal deve acatar as justificativas apresentadas, afastando a responsabilidade imputada aos ex-secretários municipais quanto ao descumprimento da legislação.

34. Cabe registrar, por fim, que os auditores do Denasus verificaram que a impropriedade relatada em 2008 pela CGU foi corrigida, sendo constatado, em 2013, que o secretário de saúde de Água Preta/PE, à época, era o ordenador de despesas dos recursos do Fundo Municipal de Saúde (Constatação nº 286398 do Relatório de Auditoria nº 10393 do Denasus; peça 10, p. 17).

35. Por isso não será proposta a adoção de medidas necessárias à correção da impropriedade anteriormente identificada, cabendo propor, por outro lado, que o Tribunal julgue as contas dos ex-secretários de saúde regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, visto que restou demonstrado o descumprimento pela secretaria municipal de Água Preta/PE, durante a administração dessa pelos responsáveis, de normativos legais que determinam a gestão de recursos do SUS pelos titulares dessas secretarias (artigos 9º, inciso II, e 32, § 2º, da Lei 8.080/1990).

b) Alegações de defesa do Sr. Paulo Humberto Barreto, ex-prefeito, e da Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-tesoureira da prefeitura de Água Preta/PE (peças 55 e 47)

36. De início, faz-se necessário rememorar que os débitos aqui tratados se referem à utilização de recursos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica no valor de R\$ 70.272,69 (conta corrente nº 11.956-3, agência BB nº 0244-5) e do Programa de Atenção Básica no valor de R\$ 365.469,15 (conta corrente nº 58.042-2, agência BB nº 0244-5) que não tiveram comprovados a sua boa e regular aplicação em decorrência da não apresentação de documentação comprobatória das despesas realizadas (Constatações nºs 307734, 316108 e 307725 do Relatório de Auditoria nº 10393 do Denasus; peça 10, p. 8-9, p. 18-24 e p. 7-8, respectivamente).

37. Em respostas às citações, o Sr. Paulo Humberto Barreto e a Sra. Marcia Roberta Barreto juntaram suas alegações às peças 55 e 47, respectivamente, tratando-se de defesas complementares pelas quais apresentam diversos documentos (empenhos, notas fiscais, extratos bancários etc.) que, segundo os responsáveis, teriam o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos arguidos e afastar o débito que lhes fora imputado solidariamente.

38. Eles informam, ainda, que os comprovantes dessas despesas se encontram arquivados na prefeitura municipal de Água Preta/PE.

39. Após a avaliação dos documentos acostados, concluiu-se que as alegações dos ex-prefeito e da ex-tesoureira da prefeitura devem ser parcialmente acolhidas, permitindo diminuir os débitos a eles atribuídos.

40. Pois, da análise desses documentos, restou comprovado que a maioria dos recursos destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica (R\$ 70.272,69) foi utilizado para a aquisição de medicamentos, em que pese não tenha sido afastada a ocorrência de um débito de **R\$ 2.315,00** relativo a esse bloco de financiamento.

41. Por outro lado, os documentos encaminhados não lograram êxito em comprovar a boa e correta utilização da maior parte dos recursos do Programa de Atenção Básica (R\$ 365.469,15), restando caracterizado um débito de **R\$ 323.273,59** quanto aos recursos desse bloco.

42. Essas conclusões decorreram da confrontação entre as despesas arguidas nesta TCE (peça 10,

p. 31-39, e peça 13, p. 2-3) com as informações constantes dos extratos bancários das contas correntes dos referidos blocos de financiamento (peça 5) e com os respectivos documentos apresentados pelos responsáveis arrolados (peças 46 e 53), referentes à aquisição de medicamentos e ao custeio de ações e serviços de saúde.

43. A seguir, apresenta-se a análise quanto à utilização dos recursos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica e, em seguida, do Programa de Atenção Básica.

Recursos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica

Fonte do recurso	Valor (R\$)	Data do Fato Gerador	Nº Cheque	Nota de Empenho	Nota Fiscal (número, valor, data emissão, objeto e credor)	Inconsistências identificadas
Bloco de Financiamento de Assistência Farmacêutica Básica (conta corrente nº 11.956-3, agência BB nº 0244-5).	4.904,00	20/7/2007	850030 (peça 5, p. 8)	00412-007 Liquidada em 20/7/2007 (peça 55, p. 3)	089469A R\$ 4.904,00 21/6/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 4-5)	N/A
	1.656,92	21/6/2007	850026 (peça 5, p. 7)	00412-003 Liquidada em 20/6/2007 (peça 55, p. 6)	086617A R\$ 1.656,92 10/5/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 7)	N/A
	20.200,00	10/4/2008	850051 (peça 5, p. 12)	00498-003 Liquidada em 10/4/2008 (peça 55, p. 8)	096421 R\$ 20.200,00 10/4/2008 Aquisição de medicamentos Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 9-11)	N/A
	13.964,59	25/7/2008	850054 (peça 5, p. 13)	00498-005 Liquidada em 23/7/2008 (peça 55, p. 12)	099947 R\$ 13.944,59 13/6/2008 Aquisição de medicamentos Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 13-14)	Diferença de R\$ 20,00. Contudo esse valor decorre de um aparente erro no lançamento do débito por parte da equipe de auditores do Denasus (peça 10, p. 35), pois o valor do referido cheque, constante da folha de extrato da conta corrente, pode ser assumido como sendo R\$ 13.944,59 e não R\$ 13.964,59.

Fonte do recurso	Valor (R\$)	Data do Fato Gerador	Nº Cheque	Nota de Empenho	Nota Fiscal (número, valor, data emissão, objeto e credor)	Inconsistências identificadas
	8.509,04	19/11/2008	850065 (peça 5, p. 15)	01162-002 Liquidada em 30/10/2008 (peça 55, p. 15)	104272 R\$ 4.844,61 30/8/2008 Aquisição de medicamentos Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 16-17)	N/A
				01162-004 Liquidada em 30/10/2008 (peça 55, p. 18)	105056 R\$ 2.881,69 11/9/2008 Aquisição de medicamentos Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 19-20)	
				00498-009 Liquidada em 30/10/2008 (peça 55, p. 21)	105981 R\$ 782,74 27/9/2008 Aquisição de medicamentos Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 22)	
	2.342,89	7/11/2007	850039 (peça 5, p. 11)	00412-012 Liquidada em 7/11/2007 (peça 55, p. 24)	098569 R\$ 2.342,89 18/10/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 25-26)	N/A
	477,20	4/7/2007	850028 (peça 5, p. 8)	Ilegível Liquidada em 4/7/2007 (peça 55, p. 27)	089752A R\$ 477,20 25/6/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 29)	N/A
	228,80	16/8/2007	850031 (peça 5, p. 8)	00412-008 Liquidada em	090256A R\$ 228,80	N/A

Fonte do recurso	Valor (R\$)	Data do Fato Gerador	Nº Cheque	Nota de Empenho	Nota Fiscal (número, valor, data emissão, objeto e credor)	Inconsistências identificadas
			8)	14/8/2007 (peça 55, p. 30)	2/7/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 31)	
	1.441,70	27/11/2007	850042 (peça 5, p. 11)	00411-003 Liquidada em 27/11/2007 (peça 55, p. 33)	003380 R\$ 1.441,70 7/5/2007 Aquisição de medicamentos Comercial Cirúrgica - 67.729.178/0002-20 (peça 55, p. 34-35)	N/A
	879,90	4/7/2007	850027 (peça 5, p. 8)	00411-001 Liquidada em 4/7/2007 (peça 55, p. 36)	Ilegível R\$ 879,90 Ilegível Aquisição de medicamentos Comercial Cirúrgica - 67.729.178/0002-20 (peça 55, p. 37-38)	N/A
	3.392,80	17/10/2007	850035 (peça 5, p. 10)	00411-002 Liquidada em 17/10/2007 (peça 55, p. 39)	007539 R\$ 3.392,80 9/8/2007 Aquisição de medicamentos Comercial Cirúrgica - 67.729.178/0002-20 (peça 55, p. 40-41)	N/A
	2.350,98	21/6/2007	850025 (peça 5, p. 7)	00412-004 Liquidada em 20/6/2007 (peça 55, p. 42-43)	086605A R\$ 2.350,98 10/5/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 44)	N/A
	2.894,79	27/8/2008	850056 (peça 5, p. 14)	00498-006 Liquidada em 6/8/2008 (peça 55, p. 45)	Ilegível R\$ 2.894,79 19/6/2008 Aquisição de medicamentos Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 46-47)	N/A
	2.315,00	27/11/2007	850043	Não	Não apresentada.	Não foram

Fonte do recurso	Valor (R\$)	Data do Fato Gerador	Nº Cheque	Nota de Empenho	Nota Fiscal (número, valor, data emissão, objeto e credor)	Inconsistências identificadas
			(peça 5, p. 14)	apresentada		<u>apresentados documentos comprovando a aquisição de medicamentos.</u> Os responsáveis apresentaram apenas um comprovante de depósito em dinheiro em uma conta específica, não sendo esse documento suficiente para demonstrar a aquisição de medicamentos (peça 55, p. 48).
	2.918,10	15/8/2007	850032 (peça 5, p. 9)	00412-009 Liquidada em 14/8/2007 (peça 55, p. 49)	093213A R\$ 2.918,10 9/8/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 50)	N/A
	1.250,98	18/10/2007	850037 (peça 5, p. 10)	00412-011 Liquidada em 17/10/2007 (peça 55, p. 51)	096734A R\$ 1.250,98 21/9/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 52)	N/A
	545,00	22/8/2007	850036 (peça 5, p. 9)	00412-010 Liquidada em 22/8/2007 (peça 55, p. 53)	093532A R\$ 545,00 13/8/2007 Aquisição de medicamentos Drogafonte LTDA - 08.778.201/0001-26 (peça 55, p. 54-55)	N/A
Total do bloco:	70.272,69					

Tabela 2 – Confrontação da utilização dos recursos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica.

44. Pela análise efetuada, restou comprovado que os responsáveis lograram êxito em demonstrar que a maioria dos recursos destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica (R\$ 70.272,69) foi utilizado para a aquisição de medicamentos pela prefeitura de Água Preta/PE.

45. Ressalte-se, contudo, que a documentação apresentada não afastou a ocorrência de um débito de **R\$ 2.315,00** relativo a esses recursos, pois o comprovante apresentando, referente ao depósito do referido montante em uma conta específica, não foi considerado suficiente para comprovar a correta utilização desse valor para a aquisição de medicamentos (ver coluna ‘Inconsistências identificadas’ da Tabela 2).

46. Quanto aos aportes federais relativos ao Programa de Atenção Básica (R\$ 365.469,15),

foram apresentados uma série de documentos (à peça 55, p. 56-108) visando demonstrar que grande parte do montante desses recursos foi transferido, por meio de depósitos em cheque, para outras quatro contas correntes, as quais, segundo os responsáveis, eram utilizadas para pagamentos de equipes de saúde bucal (c/c nº 10.923-1), de agentes comunitários de saúde (c/c nº 10.920-7) e de saúde da família (c/c nº 10.921-5), além de aquisição de acessórios/medicamentos relativos à assistência farmacêutica básica (c/c nº 5.429-1).

47. Os documentos apresentados também contêm uma série de notas de empenho visando demonstrar que os recursos depositados nas referidas contas foram utilizados, posteriormente, para o pagamento dessas equipes e compra de acessórios e medicamentos.

48. Contudo, cumpre esclarecer que todos os dispêndios relativos à aquisição de acessórios/medicamentos e ao custeio de ações e serviços de saúde deveriam ocorrer apenas por meio da conta específica vinculada ao Programa de Atenção Básica (conta corrente nº 58.042-2, agência BB nº 0244-5).

49. A indevida transferência de recursos federais dessa conta específica para outras contas da correspondente prefeitura ocasionou o rompimento do nexo causal entre o aporte dos recursos federais e os supostos dispêndios alegados. Ressalte-se que a necessidade de que os recursos sejam movimentados na conta específica e exclusiva não é mera formalidade, pois tem por objetivo possibilitar que se perquiria a destinação final dos recursos e evitar o desvio de finalidade, o que não é possível nas hipóteses em que há confusão de recursos em uma mesma conta.

50. Ademais, verificou-se que as transferências que remetem aos pagamentos das equipes de saúde, conforme alegado pelos responsáveis, são lastreadas apenas por meio de notas de empenho e extratos tratando de valores consolidados. Dessa forma, entende-se que esses documentos também não são suficientes para comprovar a realização de dispêndios com a manutenção dessas equipes, sendo que os responsáveis não apresentaram qualquer relação dos profissionais pagos nem comprovantes que demonstrassem o pagamento de seus salários, como depósitos nas contas individuais desses profissionais etc.

51. Dessa forma, para efeito de análise, considerou-se que todas as transferências de recursos efetuadas a partir da conta específica vinculada ao Programa de Atenção Básica (conta corrente nº 58.042-2, agência BB nº 0244-5) e destinadas a outras contas da prefeitura deram causa a ocorrência de dano ao erário.

52. A seguir, apresenta-se a análise quanto à utilização dos recursos do Programa de Atenção Básica.

Recursos do Programa de Atenção Básica

Fonte do recurso	Valor (R\$)	Data do Fato Gerador	Nº Cheque	Nota de Empenho	Nota Fiscal (número, valor, data emissão, objeto e credor)	Inconsistências identificadas
Bloco de Financiamento de Atenção Básica (conta corrente nº 58.042-2, agência BB nº 0244-5).	25.500,00	28/9/2006	850189 (peça 5, p. 1)	Rompimento do nexo causal. Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.923-1 (peça 55, p. 57).		
	22.750,00	20/10/2006	850193 (peça 5, p. 2)	Rompimento do nexo causal. Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.920-7 (peça 55, p. 62).		
	81.000,00	21/12/2006	850205 (peça 5, p. 3)	Rompimento do nexo causal. Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.921-5 (peça 55, p. 69).		
	81.000,00	16/2/2007	850218 (peça 5, p. 5)	Rompimento do nexo causal. Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.921-5 (peça 55, p. 74).		
	4.033,29	27/10/2006	850197 (peça 5, p. 2)	Rompimento do nexo causal. Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 5.429-1 (peça 55, p. 78-80).		
	17.817,80	29/5/2007	850238 (peça 5,	Não apresentada	Não apresentada.	Não foram apresentados documentos

			p. 6)			<u>comprovando a utilização desses recursos.</u>
	984,08	30/5/2007	850232 (peça 5, p. 6)	00409-001 Liquidada em 25/5/2007 (peça 55, p. 86)	Ilegível R\$ 984,08 13/4/2007 Aquisição de equipamentos médicos. Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 87)	N/A
	28.928,00	22/9/2006	850187 (peça 5, p. 1)	00274-014 Liquidada em 22/9/2006 (peça 55, p. 88)	Ilegível R\$ 28.928,00 Ilegível Aquisição de equipamentos médicos. Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 89-92)	N/A
	12.283,48	25/1/2007	850209 (peça 5, p. 4)	01637-002 Liquidada em 19/1/2007 (peça 55, p. 93)	Ilegível R\$ 12.283,48 29/12/2006 Aquisição de equipamentos médicos. Padrão Distribuidora - 09.441.460/0001-20 (peça 55, p. 94-98)	N/A
	25.500,00	19/1/2007	850214 (peça 5, p. 4)	<u>Rompimento do nexo causal.</u> Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.923-1 (peça 55, p. 99).		
	25.500,00	21/12/2006	850207 (peça 5, p. 3)	<u>Rompimento do nexo causal.</u> Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.923-1 (peça 55, p. 104 e 108).		
	40.172,50	16/2/2007	850219 (peça 5, p. 5)	Não apresentada	Não apresentada.	<u>Não foram apresentados documentos comprovando a utilização desses recursos.</u>
Total do bloco:	365.469,15					

Tabela 3 – Confrontação da utilização dos recursos do Programa de Atenção Básica.

53. Pela análise efetuada, restou comprovado que os responsáveis não lograram êxito em demonstrar que a maioria dos recursos destinados ao Programa de Atenção Básica (R\$ 365.469,15) foi utilizado para a aquisição de acessórios/medicamentos e para custeio de ações e serviços de saúde pela prefeitura de Água Preta/PE.

54. Entendeu-se que a documentação apresentada não afastou a ocorrência de um débito de **R\$ 323.273,59** referente ao rompimento do nexo causal que pudesse demonstrar a correta utilização dos recursos arguidos, além de não terem sido apresentado documentos comprovando a utilização de outra parte desse montante (ver registros constantes da Tabela 3).

55. Tal valor, somado a quantia de R\$ 2.315,00 (resultado da análise efetuada por meio da Tabela 2), perfaz a ocorrência de um débito histórico total de **R\$ 325.588,59**.

56. Entende-se que a responsabilidade solidária por esse débito recai sobre o Sr. Paulo Humberto Barreto, ex-prefeito, e a Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-tesoureira da prefeitura de Água Preta/PE.

57. Isso decorre de constatação efetuada pela CGU, em 2008, de que a gestão dos recursos do SUS, no âmbito daquela municipalidade, era exercida pelo prefeito e pela tesoureira municipal à época, sendo averiguado que a movimentação de todo o recurso da saúde recebido pelo

município era feita diretamente por meio de movimentações de contas específicas registradas em nome da própria prefeitura, até set/2008, e não do Fundo de Saúde Municipal (peça 8, p. 16).

58. Tal informação é confirmada pela leitura dos extratos das contas referentes aos Programas de Assistência Farmacêutica Básica (conta corrente nº 11.956-3, agência BB nº 0244-5) e de Atenção Básica (conta corrente nº 58.042-2, agência BB nº 0244-5) que registram o município/prefeitura de Água Preta/PE (CNPJ 10.183.929/0001-57) como o titular dessas contas (peça 5, p. 1-15).

59. Ressalte-se que o ex-prefeito e a ex-tesoureira, ao assinar os documentos que deram causa ao reconhecimento das despesas e suas respectivas ordens de pagamento, assumiram para si o dever de demonstrar a correta utilização dos recursos dispendidos e que esses foram utilizados para execução de ações e prestação de serviços públicos de saúde (arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 e 66 e 145 do Decreto nº 93.872/1986).

CONCLUSÃO

60. Em face da análise promovida no item ‘a’ da seção ‘Exame Técnico’, propõe-se acolher as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e pela Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros, mas julgando suas contas regulares com ressalva em decorrência do descumprimento, durante a administração da secretaria municipal de saúde de Água Preta/PE por esses responsáveis, de normativos legais que determinam a gestão de recursos do SUS pelos titulares das secretarias municipais de saúde (artigos 9º, inciso II, e 32, § 2º, da Lei 8.080/1990).

61. Por meio das análises registradas no item ‘b’ da seção ‘Exame Técnico’, também propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Humberto Barreto, ex-prefeito, e pela Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-tesoureira da prefeitura de Água Preta/PE, dando causa à diminuição dos débitos a eles imputados. Ressalte-se que os documentos encaminhados pelo ex-prefeito e pela ex-tesoureira não lograram êxito em comprovar a boa e correta utilização do montante histórico de **R\$ 325.588,59**, caracterizado um débito que deve ser imputado solidariamente a ambos.

62. Faz-se necessário rememorar que as irregularidades remanescentes aqui tratadas se referem a fatos geradores ocorridos entre 28/9/2006 e 27/11/2007 (ver Tabelas 2 e 3 na seção ‘Exame Técnico’). Ou seja, completou-se um prazo superior a dez anos contado a partir da ocorrência dessas irregularidades até a emissão do pronunciamento da Secex-TCE pela citação dos responsáveis, em 21/5/2018 (peça 28), tendo se consumando a prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCU (Acórdão 1.441/2016-Plenário).

63. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as contas dos Sr. Paulo Humberto Barreto e da Sra. Marcia Roberta Barreto sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do RI/TCU.”

3. Com base em tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito (peça 56, pp. 14/15):

“I) julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e da Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-se-lhes quitação;

II) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III e § 2º, alíneas ‘b’ e ‘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, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Paulo Humberto Barreto e da Sra. Marcia Roberta Barreto, e condená-los, em solidariedade, 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 Nacional de

Saúde, 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, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

DATA	VALOR (R\$)
28/09/2006	25.500,00
20/10/2006	22.750,00
27/10/2006	4.033,29
21/12/2006	81.000,00
21/12/2006	25.500,00
19/01/2007	25.500,00
16/02/2007	81.000,00
16/02/2007	40.172,50
29/05/2007	17.817,80
27/11/2007	2.315,00

Valor atualizado em 26/04/2019, com aplicação de juros: R\$ 1.074.113,59

III) 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;

IV) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer aos responsáveis que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);

V) remeter cópia da presente deliberação ao Procurador Chefe da Procuradoria Regional da República no Estado de Pernambuco, para as providências cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, e para a Fundação Nacional de Saúde, para ciência.”

4. O **Parquet** especializado, em parecer da lavra do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, dissentiu, em parte, da proposta da Secex/TCE sob os seguintes fundamentos (peça 59):

“2. Os responsáveis ouvidos apenas em audiência apresentaram razões de justificativa sobre o não exercício das suas prerrogativas legais na gestão dos recursos do SUS e não comunicação ao Fundo Nacional de Saúde sobre as práticas adotadas pelo Prefeito Municipal de Água Preta/PE em gerir e avocar para si a gestão dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo, durante os exercícios de 2006 a 2008. Após as análises das razões de justificativa apresentadas, a unidade técnica concluiu pelo seu acolhimento.

3. Verifica-se que a inclusão das irregularidades que não caracterizam dano e dos respectivos responsáveis neste processo deve ser admitida tão somente por razões de economia processual (poderiam ser apuradas em processo específico de representação), não implicando julgamento de contas, pois não há contas especiais a serem tomadas, eis que, para os responsáveis chamados apenas em audiência, resta ausente o pressuposto concernente aos indícios de prejuízo ao erário (art. 8º da Lei 8.443/1992).

4. Tal fato não significa, em absoluto, que o ato de gestão irregular, quando desacompanhado de qualquer indício de dano ao erário, seja necessariamente menos grave. Pode-se cogitar de

hipóteses em que uma irregularidade sem dano se mostre mais grave do que eventual insuficiência documental impeditiva da verificação da devida aplicação de recursos públicos.

5. Trata-se, tão somente, de medida voltada a dar tratamento uniforme àqueles a quem se imputa a prática de irregularidade dissociada de dano ao erário, independentemente da natureza do processo em que são examinadas.

6. Isso não impede, contudo, caso os responsáveis tenham contas a prestar ao Tribunal, que a irregularidade venha a ser considerada no âmbito da apreciação de suas contas ordinárias, podendo vir a maculá-las, a depender da gravidade da infração, necessariamente avaliada no contexto da gestão.

7. Assim, este representante do Ministério Público de Contas da União, em sede de parcial concordância com a proposta consignada no âmbito da unidade técnica (peças 56-58), oferece a seguinte proposta de encaminhamento, em substituição àquela apresentada pela Unidade Técnica (peça 56, p. 14, parágrafo 64, item a), mantendo-se os demais encaminhamentos:

‘a) acolher as razões de justificativas do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior (CPF 514.410.044-91) e da Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros (CPF 023.739.004-32);’”

É o Relatório.