

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a 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. Por meio de 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).

3. As irregularidades consistiram na utilização de recursos:

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

3.2. do Programa de Atenção Básica (conta corrente 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 10393 do Denasus; peça 10, p. 7-8).

4. Os gestores municipais foram ouvidos acerca de tais fatos. Todavia, o Denasus manteve a opinião quanto aos problemas verificados, imputando a responsabilidade aos agentes mencionados no introito desta Proposta de Deliberação.

5. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, o FNS instaurou a presente TCE.

6. A Secex/TCE, em atuação inaugural neste feito, apontou que a movimentação de todo recurso da Saúde no Município era feita em contas bancárias cuja responsabilidade de movimentação cabia ao Sr. Paulo Humberto Barreto (ex-Prefeito) e à Sra. Márcia Roberta Barreto (Tesoureira).

7. Dessa forma, aquela unidade especializada entendeu que o dano ao erário em foco era de responsabilidade dos gestores acima mencionados.

8. Reputou, contudo, que os ex-secretários de Saúde, Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e a Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros, deveriam ser ouvidos em audiência em função do não exercício de suas prerrogativas legais de gestão dos recursos do SUS (peça 26, p. 7, §§ 20-22).

9. Assim, por meio de delegação de competência deste Relator, foi efetuada a citação do ex-Prefeito, da ex-Tesoureira, bem como a audiência dos Secretários de Saúde à época.

10. Apresentadas as devidas alegações de defesa e razões de justificativa, a Secex/TCE propõe, em síntese, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e da Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego Barros, e irregulares as contas do Sr. Paulo Humberto Barreto e da Sra. Marcia Roberta Barreto, condenando-os ao pagamento de débito em valor original de R\$ 325.588,59.

11. O MP/TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, concorda com a condenação do ex-Prefeito e da então Tesoureira ao pagamento do débito apurado, sugerindo, entretanto, que os ex-Secretários de Saúde não tivessem suas contas julgadas, devendo constar do **decisum** apenas o acolhimento de suas razões de justificativa.

12. Início o exame deste processo destacando que foi acertada a opção da Secex/TCE de excluir a responsabilização do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e da Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego (ex-Secretários de Saúde) do débito em foco.
13. Como foi verificado por aquela unidade especializada, a gestão direta da verba federal repassada à municipalidade coube ao ex-Prefeito e à então Tesoureira daquele ente federado.
14. Nada obstante, a Secex/TCE verificou que houve falha na atuação dos ex-Secretários de Saúde, pois, de acordo com o disposto no art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, no âmbito dos Municípios, cabe à Secretaria de Saúde exercer a direção do Sistema Único de Saúde – SUS, e naquela municipalidade tal direção ficou a cargo do ex-alcaide.
15. Desse modo, o Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e a Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego foram instados em audiência para apresentarem razões de justificativa por não terem exercido as prerrogativas que lhes cabia na gestão do SUS, bem como por não terem comunicado ao Ministério da Saúde a ausência de criação, por parte do ex-Prefeito, do Fundo Municipal de Saúde, providência somente levada a efeito em 2008 em função de imposição da Controladoria-Geral da União em fiscalização levada a efeito no ente federado.
16. Acerca da primeira irregularidade acima, os ex-Secretários arguíram que, à época dos fatos, havia o entendimento de que a Lei 8.080/1990 não definia quem deveria ser o ordenador de despesas dos recursos do SUS. Apontaram que a organização e a administração Pública Municipal dependiam de legislação de iniciativa do Prefeito e, portanto, os secretários de saúde municipais não poderiam ser responsabilizados por algo que não deram causa.
17. Aduziram que cabia a eles 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 avocara.
18. Concluíram, dessa forma, que não deixaram de executar as atribuições que lhes competia, tendo agido no limite do que podiam, dado que a gestão financeira dos recursos não era de sua competência.
19. Compulsando os autos, resta assente que o Ordenador de Despesas era, de fato, o Prefeito, Sr. Paulo Humberto Barreto, não havendo delegação de competência para os ex-Secretários, o que me leva a anuir ao entendimento da Secex/TCE de que cabe acolher as razões de justificativa do Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e da Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego.
20. Cumpre esclarecer, ademais, que, consoante apontado pela Secex/TCE, os auditores do Denasus reportaram que a falha já estava sanada, eis que, desde o exercício de 2013, o Secretário de Saúde do Município passou a ser o Ordenador de Despesas.
21. Sobre o fato de não terem comunicado ao Ministério da Saúde a ausência de criação, por parte do ex-Prefeito, do Fundo Municipal de Saúde, creio que tal ocorrência, **per se**, não justifica a responsabilização dos ex-gestores, mormente, como afirmado pela Secex/TCE, que inexistiu disposição expressa de lei ou ato normativo impondo tal conduta aos ex-Secretários de Saúde.
22. Conclusivamente, creio que se deva excluir o Sr. Antenor Calazans de Lyra Júnior e a Sra. Luciana Lopes de Mello do Rego da relação jurídico-processual instaurada pela presente Tomada de Contas Especial.
23. No que tange ao débito, pelo qual foram citados o Sr. Paulo Humberto Barreto, ex-Prefeito, e a Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-Tesoureira, rememoro que ele se refere 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.

24. As alegações de defesa de tais responsáveis consistem em uma série de documentos carreados aos autos (empenhos, notas fiscais, extratos bancários etc.) que, segundo aduzem, comprovariam a boa e regular aplicação dos recursos inquinados, afastando, em consequência, o débito que lhes fora imputado solidariamente.

25. Consoante análise da Secex/TCE lançada ao longo dos itens 43-45 da instrução transcrita no Relatório precedente, a qual corroboro, **in totum**, restou assente débito de parte dos recursos destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica – PAFB, uma vez que a documentação apresentada não afastou a ocorrência de dano, no valor de R\$ 2.315,00, relativo a esses recursos, pois o comprovante apresentado, 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.

26. No que tange à verba destinada ao Programa de Atenção Básica – PAB (R\$ 365.469,15), conforme explicitado nos itens 46-54 da instrução transcrita no Relatório que precede esta Proposta de Deliberação, não ficou comprovada a aplicação de R\$ 323.273,59.

27. De forma acertada, a premissa utilizada pela Secex/TCE em tal exame, o qual também ratifico em sua integralidade, foi a de que os recursos que haviam sido transferidos da conta específica do Programa em foco para outras contas da Prefeitura ocasionou a quebra do necessário e imprescindível nexos de causalidade que deve existir entre a verba federal e os respectivos desembolsos.

28. De fato, a transferência de montantes para contas da Prefeitura ensejou a confusão patrimonial, impossibilitando, desse modo, a certificação de que os pagamentos apresentados pelos gestores tenham sido, efetivamente, custeados com recursos do PAB.

29. A jurisprudência desta Corte caminha nesse mesmo sentido, conforme os seguintes precedentes colhidos da ferramenta “Jurisprudência Seleccionada”:

Acórdão 597/2019 – Segunda Câmara (de minha Relatoria)

“A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexos de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexos entre os recursos repassados e o objeto avençado.”

Acórdão 344/2015 – Plenário (Walton Alencar Rodrigues)

“A transferência de recursos de convênio de conta específica para outra conta do município impede a perfeita aferição do nexos de causalidade entre as despesas declaradas e os recursos federais voluntariamente transferidos ao ente.”

Acórdão 3.948/2014 – Primeira Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

“A transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexos de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos.”

30. Com efeito, restou caracterizado débito total de R\$ 325.588,59, sendo R\$ 323.273,59 dos recursos do PAB, e R\$ 2.315,00 da verba oriunda do PAFB.

31. Devem responder pelo prejuízo o Sr. Paulo Humberto Barreto, na condição de ex-Prefeito e Ordenador de Despesas, bem como a Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-Tesoureira, por não terem conseguido demonstrar, por meio de documentação idônea, a correta e regular aplicação de parte dos recursos do Fundo Municipal de Saúde de Água Preta/PE.

32. Assim, cabe julgar irregulares as contas dos gestores acima mencionados, imputando-se-lhes, em solidariedade, o débito apurado.

33. Decerto, o caso comportaria a aplicação da sanção pecuniária insculpida no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Todavia, nos moldes do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, referente a incidente de uniformização de jurisprudência, restou assente que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, inciso I, do Código Civil.

34. Conforme verificado, as irregularidades em foco nestes autos ocorreram entre 28/9/2006 e 27/11/2007 (conforme Tabelas 2 e 3 da instrução transcrita no Relatório precedente) e o ato ordinatório da citação se deu em 21/5/2018 (peça 28), ou seja, quando transcorrido mais de dez anos, o que configura a prescrição da pretensão punitiva.

35. Oportuno, por fim, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para a adoção das medidas de sua alçada.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 26 e maio de 2020.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator