

TC 026.004/2017-8

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de Água Preta/PE

Recorrentes: Paulo Humberto Barreto (452.589.884-49) e Marcia Roberta Barreto (463.032.864-53).

Advogado: Valério Silveira (OAB/PE 25.947), procurações às peças 42 e 54.

Interessado em sustentação oral: não há.

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 dos recursos. 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-prefeito 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. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Não ocorrência da prescrição. Não provimento. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peças 84-91) interposto pelo Sr. Paulo Humberto Barreto, Prefeito de Água Preta/PE no período de 2005/2008, e pela Sra. Marcia Roberta Barreto, ex-tesoureira, contra o Acórdão 5710/2020 – TCU – 2ª Câmara (peça 61), da relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer Costa.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS 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.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. 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;

9.2. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, 19, caput, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Humberto Barreto e da Sra. Marcia Roberta Barreto, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora,

calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

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

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre a qual incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis, bem como à Fundação Nacional da Saúde, para ciência.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) contra os recorrentes, em razão da impugnação parcial de despesas referentes a recursos transferidos ao município pelo FNS, 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.

2.1. Os recorrentes foram citados 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, no valor histórico de R\$ 435.741,84 (peça 63, p. 4). Especificamente, o débito 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 comprovada a

sua boa e regular aplicação em decorrência da não apresentação de documentação comprobatória das despesas realizadas.

2.2. Neste momento recursal, os indigitados apresentam argumentos e documentos que consideram suficientes para afastar a sua condenação pela decisão recorrida.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade à peça 92, ratificado à peça 94 pelo relator, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, que conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Paulo Humberto Barreto e pela Sra. Marcia Roberta Barreto, contra o Acórdão 5710/2020 – TCU – 2ª Câmara, bem como suspendeu os efeitos dos subitens 9.2 e 9.4 da referida decisão.

EXAME TÉCNICO

PRELIMINAR

Prescrição

Delimitação

3.1. Importante tecer considerações sobre a prescrição da pretensão punitiva do TCU bem como sobre a prescrição do dever de ressarcimento do débito apurado nestes autos.

Análise

3.2. Quanto à prescrição da pretensão punitiva do TCU tem-se que o voto do acórdão recorrido, à peça 62, p. 3, assim dispõe (grifos acrescidos):

33. Decerto, o caso comportaria a aplicação da sanção pecuniária inculpada 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.

3.3. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 116, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da

prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

3.4. Verifica-se que na análise constante do voto da decisão recorrida (peça 62, p. 3), transcorreram mais de dez anos entre o fato gerador e a citação, estando prescrita a pretensão punitiva nos moldes do Acórdão 1.441/2016 – Plenário.

3.5. Nos termos da Lei 9.873/1999, que prevê o prazo de cinco anos para a prescrição, também não ocorreu a prescrição do débito. Os fatos geradores ocorreram entre 28/09/2006-27/11/2007. No entanto, em 29/10/2008, foi emitido relatório de fiscalização (peça 9, p. 1), interrompendo o prazo prescricional, que ao recomeçar a contagem, o débito prescreveria em **29/10/2013**.

3.6. Compulsando os autos, verificam-se as seguintes causas de interrupção:

- a) em 29/10/2008, com relatório de fiscalização 01272 (peça 9);
- b) expediente Sipar em 2010 (peça 10, p. 4, número 1);
- c) em 14/10/2013 a 18/10/2013, fiscalização *in loco* (peça 10, p. 3);
- d) em 13/12/2013, expedição de ofício 616/2013 (peça 7, p. 1 e peça 13, p. 5);
- e) em 14/07/2014, publicação do Relatório de Auditoria (peça 10);
- f) em 26/04/2017, emissão de ficha de qualificação (peça 11);
- g) em 21/05/2018, citação no âmbito do TCU (peça 28); e
- h) em 29/05/2020, publicação de decisão recorrível (peça 61).

3.7. Destaque-se que não foram destacadas todas as datas, mas foram pesquisadas datas relevantes que indicam não ter ocorrido nem a prescrição intercorrente (3 anos sem qualquer ato de apuração) nem a prescrição quinquenal, ambas previstas na Lei 9783/1999.

3.8. Nesse sentido, as pretensões punitiva e de ressarcimento não estão prescritas sob a ótica da Lei 9783/1999. Assim, poder-se-ia imputar a pena de multa aos recorrentes, mas devido à proibição de aplicação do princípio do *reformatio in pejus*, isso não é possível neste momento processual.

3.9. Quanto ao débito (pretensão de ressarcimento), sob ambos os regimes (Ac. 1441/2016-TCU-Plenário e Lei 9783/1999) entende-se que não prescreveu, sendo possível sua cobrança.

3.10. Em seguida, a análise do mérito do presente recurso de reconsideração.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar se é possível mediante análise dos argumentos e documentos apresentados afastar a condenação da decisão recorrida.

5. Débito

Argumentos

5.1. Argui-se a necessidade de afastar o débito, com base nas alegações abaixo resumidas (peça 84).

5.2. Os recursos da atenção básica bem como o PAB FIXO eram depositados na conta 58.042-2 Banco do Brasil. Nessa conta somente era gerenciado o PAB FIXO. Já quanto aos demais programas, o Município optou por abrir outras contas para, a seu ver, melhor gerir os recursos:

Programa	Conta Bancária
Agentes Comunitários de Saúde	10.920-7 BB
Programa Saúde da Família	10.921-5 BB
Saúde Bucal	10.923-1 BB

5.3. Os documentos constantes dos autos permitem verificar as despesas realizadas em cada conta bancária por cada programa:

Data	Valor em reais	Programa	Despesa	Documento
28/09/2006	25.500,00	Saúde Bucal	Pagamento de pessoal	Peça 85
20/10/2007	22.750,00	Agentes Comunitários de Saúde		Peça 86
27/10/2006	4.033,29		Farmácia Básica	Peça 87
21/12/2006	25.500,00	Saúde Bucal	Pagamento de pessoal	Peça 87 e 88

5.4. Quanto às despesas ocorridas em 16/02/2007, 29/05/2007 (ambas no âmbito da atenção básica) e em 27/11/2007 não há comprovantes.

5.5. Houve no máximo falha formal, mas os recursos recebidos foram aplicados nos programas a que se destinavam, não tendo ocorrido, portanto, dano ao erário.

5.6. Pedem para que a decisão recorrida seja revista na medida em que comprovaram a execução das despesas sendo a transferência para outras contas do município mera falha formal.

Análise

5.7. Não assiste razão aos recorrentes. Explica-se.

5.8. Os recorrentes apresentam os mesmos argumentos e documentos trazidos aos autos em sede de alegações de defesa. Para comprovar a falta de inovação, relacionamos a planilha constante do relatório com os documentos que trazem em sede recursal (peça 63, p. 11 e 12), senão veja-se (Fonte de recurso: Bloco de Financiamento de Atenção Básica – cc 58.042-:2, ag. 0244-5 BB):

Valor (R\$)	Data do Fato Gerador	Nº Cheque	Nota de Empenho	Nota Fiscal (número, valor, data emissão, objeto e credor)	Inconsistências identificadas	Peça Recursal
25.500,00	28/9/2006	850189 (peça 5, p. 1)			<u>Rompimento do nexu causal.</u> Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.923-1 (peça 55, p. 57-62).	85
22.750,00	20/10/2006	850193 (peça 5, p. 2)			<u>Rompimento do nexu causal.</u> Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.920-7 (peça 55, p. 62-68).	86
81.000,00	21/12/2006	850205 (peça 5, p. 3)			<u>Rompimento do nexu causal.</u> Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.921-5 (peça 55, p. 69-74).	88
81.000,00	16/2/2007	850218 (peça 5, p. 5)			<u>Rompimento do nexu causal.</u> Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 10.921-5 (peça 55, p. 74-77).	91
4.033,29	27/10/2006	850197 (peça 5, p. 2)			<u>Rompimento do nexu causal.</u> Os responsáveis alegam que o referido valor foi depositado na conta corrente nº 5.429-1 (peça 55, p. 78-85).	87

17.817,80	29/5/2007	850238 (peça 5, p. 6)	Não apresentada	Não apresentada.	<u>Não foram apresentados documentos 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 nexa 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 nexa 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>	
365.469,15						

5.9. Informe-se que as peças recursais 89 e 90 estão em branco.

5.10. Note-se, portanto, que a documentação apresentada em sede de recurso de reconsideração já constava dos autos e já havia sido analisada por esta Corte.

5.11. Importante reproduzir excerto do relatório da decisão recorrida a respeito das contas bancárias utilizadas inadequadamente pela prefeitura (grifos acrescidos):

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).

(...)

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 perquir a destinação final dos recursos e evitar o desvio de finalidade** (...).

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.

5.12. Anui-se integralmente ao disposto acima. Note-se que em sua peça recursal os indigitados assumem o erro que gerou o dano ao erário constatado pela decisão recorrida. No entanto, o consideram apenas falha formal. Atente-se que, para a jurisprudência dessa corte, como destacado no voto da decisão recorrida (peça 62, p. 3), a falha de gerir os recursos em outras contas da prefeitura, ao invés da conta específica, impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais.

5.13. O modo de agir adotado pela prefeitura não facilita o gerenciamento dos recursos, mas, ao contrário, impede que se busque a destinação final dos recursos e evite o desvio de finalidade.

5.14. Os recorrentes reconhecem não possuírem documentação comprobatória de despesa quanto aos valores referentes às datas 16/02/2007, 29/05/2007 (ambas do Programa de Atenção Básica) e à data de 27/11/2007 (Programa de Assistência Farmacêutica Básica) (peça 63, p. 10).

5.15. Quanto aos demais valores, os documentos existentes nos autos não comprovam a execução da despesa de forma cabal, mas, sim, demonstram a confusão de gerenciamento dos recursos pelo município. Não há como comprovar pagamento de pessoal com apenas empenhos, por exemplo.

5.16. Dessa forma, os argumentos apresentados não permitem o afastamento do débito cominado pela decisão recorrida.

CONCLUSÃO

6. Da análise anterior, conclui-se, no mérito, pela impossibilidade de afastar o débito solidário caracterizado pela decisão recorrida diante da ausência de documentos comprobatórios do nexo de causalidade entre a execução de despesas previstas e o emprego dos recursos públicos



federais.

6.1. Dessa forma, propõe-se, no mérito, o **não provimento do recurso**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Paulo Humberto Barreto e Marcia Roberta Barreto, contra o Acórdão 5710/2020 – TCU – 2ª Câmara), propondo-se, com fundamento no art. 32 e 33, da Lei 8.443/1992 c/c art. 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) comunicar da decisão que vier a ser prolatada à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis, à Fundação Nacional da Saúde, para ciência, aos recorrentes bem como aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 26/02/2021.
(assinado eletronicamente)
Érika de Araújo Almeida
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 6487-4