

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 026.170/2020-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Jardim - CE

Responsáveis: João Claudio Brito Coutinho (CPF 685.500.224-20) e Jose Napoleão Barreto de Araujo (CPF 092.516.183-72).

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (CNPJ 00.530.493/0001-71).

Representação legal: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. RECURSOS TRANSFERIDOS INDEVIDAMENTE DA CONTA DA ATENÇÃO BÁSICA FMS JARDIM-FNS BLATB PARA OUTRAS CONTAS CORRENTES. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. DILIGÊNCIAS. DÉBITO APURADO INFERIOR AO LIMITE MÍNIMO FIXADO PARA INSTAURAÇÃO DE TCE. IMPOSSIBILIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DO(S) RESPONSÁVEL(IS). ARQUIVAR O PROCESSO, EM RELAÇÃO A UM DOS RESPONSÁVEIS, SEM CANCELAMENTO DO DÉBITO. CONSIDERAR ILIQUIDÁVEIS AS CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde MS, em desfavor de João Cláudio Brito Coutinho e de José Napoleão Barreto de Araújo, em razão da ausência de comprovação de valores do Fundo Nacional de Saúde/MS, transferidos indevidamente da conta da Atenção Básica FMS JARDIM-FNS BLATB para outras contas correntes.

2. Transcrevo a seguir, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Peça 103):

“[...] HISTÓRICO

2. Em 10/4/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 61). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1049/2019.

3. Os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde/MS ao Fundo Municipal de Saúde de Jardim/CE, no período de 1º/6/2011 a 30/9/2011, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), conforme consignado em relatórios (peças 3, 4, 6, 7, 8 e 14).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Ausência de comprovação de despesas.

5. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de

contas especial.

6. No relatório de tomada de contas especial 97/2018 (peça 64), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 258.106,30 (peça 64, p. 1), imputando-se a responsabilidade a João Cláudio Brito Coutinho, Prefeito Municipal Interino, no período de 2/7/2011 a 19/9/2011, e a José Napoleão Barreto de Araújo, Gestor Financeiro da Secretaria, no período de 24/8/2011 a 19/9/2011, na condição de dirigentes.

7. Em 29/6/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 1049/2019 (peça 67), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria 1049/2019 e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 68 e 69).

8. Em 14/7/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 70).

9. Na primeira instrução (peça 73), verificou-se a ausência de comprovação, nos autos, de quem, de fato, autorizou as transferências objeto de impugnação.

9.1. Assim, concluiu-se, para a devida configuração da autoria e responsabilização dos atos impugnados, que se devia promover **diligência**, junto ao Banco do Brasil S.A., para que enviasse os extratos das contas debitadas e creditadas dos períodos relativos às irregularidades, bem como nome dos responsáveis pela movimentação dessas contas, no respectivo período, além daqueles que autorizaram as transferências.

10. Em resposta à diligência promovida pela Seproc (peça 76), o Banco do Brasil apresentou (peças 80 a 84):

a) cópia dos extratos da conta 15.113-0 FMS JARDIM-FNS BLATB, mantida na Agência 2208-X, relativos aos meses de julho e agosto/2011 (peça 81);

b) cópia dos extratos da conta 16481-X FMS, mantida na Agência 2208-X, relativos aos meses de julho e agosto/2011 (peça 83);

c) cópia dos extratos da conta 2647-6 PREF MUN JARDIM DIVERSOS, mantida na Agência 2208-X, relativos aos meses de julho e agosto/2011 (peça 82); e

d) nome completo e CPF dos responsáveis pela movimentação das contas listadas, no período de julho a agosto/2011 (peça 84, p. 1).

10.1. Como se observa nas cópias dos documentos acostados à peça 7, p. 28, e à peça 56, p. 10 e 11, havia movimentação das contas que não eram promovidas pelos titulares cadastrados pelo Banco do Brasil S/A, mas sim mediante ofícios dirigidos ao Banco, para que providenciasse as movimentações de forma administrativa. Por outro lado, observou-se que houve o uso de cartão Ourocard/Business Card para a realização de operações de transferência (no caso, na conta 15.113-0, no valor de R\$ 55.000,00, em 16/8/2011 - peça 81, p. 2).

10.2. Logo, foi proposta, em segunda instrução (peça 86), nova diligência ao Banco do Brasil S/A, para que completasse as informações prestadas, para dar pleno atendimento à diligência anterior, no sentido de informar o nome completo e CPF de todas as pessoas que autorizaram as seguintes transferências a débito da conta 15.113-0, assim como cópia de documentos que evidenciem tais solicitações e consequentes operações, incluindo informações sobre o titular do eventual cartão Ourocard/Business Card utilizado em qualquer das operações abaixo:

Conta Creditada no 16481-X FMS

16/08/2011-R\$ 55.000,00

19/08/2011-R\$ 80.000,00

24/08/2011-R\$ 75.000,00

Conta Creditada no 2647-6 PREF MUN JARDIM DIVERSOS

18/08/2011-R\$ 8.106,30

25/08/2011-R\$ 40.000,00

11. Em resposta à diligência promovida pela Seproc (peças 89 e 90), após solicitação e obtenção de prorrogação de prazo para resposta (peças 91 e 92), o Banco do Brasil, intempestivamente, em 21/1/2022, apresentou (peças 80 a 84):

a) informação de que houve sinistro na Agência 2.208-X Jardim/CE, em 10/12/2014 (explosão), que causou a perda de documentos, incluindo os ofícios com pedidos da Prefeitura e demais entes solicitantes (peça 93);

b) Conta Creditada 16481-X FMS:

b.1) 16/8/2011 - R\$ 55.000,00: partida de transferência, creditada em decorrência de autorização do titular no Ofício 0032/2011 Tesouraria (peça 98);

b.2) 19/8/2011 - R\$ 80.000,00: partida de transferência, creditada em decorrência de autorização de ofício (peça 97);

b.3) 24/8/2011 - R\$ 75.000,00: partida de transferência, creditada em decorrência de autorização do Ofício 0042/2011 Tesouraria (peça 96);

c) Conta Creditada 2647-6 PREF MUN JARDIM DIVERSOS:

c.1) 18/8/2011 - R\$ 8.106,30: partida de transferência, creditada em decorrência de autorização do titular no Ofício 0035/2011 Tesouraria (peça 94);

c.2) 25/8/2011 - R\$ 40.000,00: partida de transferência, creditada em decorrência de autorização do Ofício 0044/2011 (peça 95).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

12. Verifica-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 o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 25/8/2011, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

12.1. João Claudio Brito Coutinho, por meio do Ofício-SEAUD/NE.MS/CE 758/2015, de 11/12/2015, com solicitação de esclarecimentos decorrente da Auditoria Denasus 15908, peça 25, entregue em 16/12/2015, peça 43; Ofício-SEAUD/NE.MS/CE 4/2016, de 5/1/2016, com solicitação de esclarecimentos decorrente da Auditoria Denasus 15908, peça 26, entregue em 8/1/2016, peça 44; e Ofício de cobrança administrativa 124/2018, de 16/8/2018, peça 30, entregue em 3/9/2018, peça 45; e

12.2. José Napoleão Barreto de Araújo, por meio do Ofício-SEAUD/NE.MS/CE 697/2015, de 26/10/2015, com solicitação de esclarecimentos decorrente da Auditoria Denasus 15908, peça 31, entregue em 12/11/2015, peça 46; Ofício-SEAUD/NE.MS/CE 757/2015, de 11/12/2015, com solicitação de esclarecimentos decorrente da Auditoria Denasus 15908, peça 32, entregue em 26/12/2015, peça 47; Ofício-SEAUD/NE.MS/CE 3/2016, de 5/1/2016, com solicitação de esclarecimentos decorrente da Auditoria Denasus 15908, peça 33, entregue em 8/21/2016, peça 48; e Ofício de cobrança administrativa 125/2018, de 16/8/2018, peça 36, entregue em 3/9/2018, peça 49.

Valor de Constituição da TCE

13. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2017, é de R\$ 370.769,70, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

14. Informa-se que não foram encontrados processos abertos no Tribunal com os mesmos responsáveis.

15. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

16. De acordo com a constatação 418494, do Relatório de Auditoria do Denasus 15908 (peça 6, p. 5), foram transferidos R\$ 511.945,21 da **conta corrente 15.113-0 FMS JARDIM-FNS BLATB**, para outras contas bancárias de movimentação do município. Instados a comprovar as despesas realizadas com tais recursos, os gestores municipais não apresentaram a documentação pertinente. As contas que receberam os recursos foram as seguintes:

Conta 6334-7 PMJ FOPAG SERVIDORES

19/7/2011 - R\$ 154.327,97

16/8/2011 - R\$ 99.510,94

Conta 16481-X FMS

16/8/2011 - R\$ 55.000,00

19/8/2011 - R\$ 80.000,00

24/8/2011 - R\$ 75.000,00

Conta 2647-6 PREF MUN JARDIM DIVERSOS

18/08/2011 - R\$ 8.106,30

25/08/2011 - R\$ 40.000,00

17. As transferências feitas à conta 6334-7, por terem sido objeto de cobrança no Relatório de Auditoria 12046, Constatação 188737, ressarcimento 80439, relativa a valores transferidos para a conta corrente 6.334-7 PMJ FOPAG SERVIDORES, para pagamento de pessoal, não foram cobradas na presente TCE, reduzindo o débito ao montante remanescente, no valor histórico de R\$ 258.106,30 (v. constatação 418494, do Relatório de Auditoria do Denasus 15908, peça 6, p. 5-6), assim constituído:

Transferências sem comprovação de despesas para a conta 16481-X

16/8/2011 - R\$ 55.000,00

19/8/2011 - R\$ 80.000,00

24/8/2011 - R\$ 75.000,00

Transferências sem comprovação de despesas para a conta 2647-6

18/8/2011 - R\$ 8.106,30

25/8/2011 - R\$ 40.000,00

18. O resultado das diligências, especialmente da segunda (v. item 11), evidenciou que as movimentações que suscitaram a composição do débito por ausência de comprovação de despesas foram realizadas por meio de ofícios, e não por operação direta das contas pelos titulares indicados como responsáveis neste processo, e que, por motivos de caso fortuito, os ofícios que indicavam os ordenadores das movimentações foram perdidos, em decorrência de explosão na agência em que estavam arquivados.

19. Compulsando os autos, identifica-se a presença de um desses ofícios extraviados (peça 56, p. 10), indicando que a movimentação de R\$ 8.106,30, ocorrida em 18/8/2011, foi realizada por ordem do Sr. Luiz Eduardo de Sousa Bezerra, CPF: 955.703.063-15 (v. peça 102), então Tesoureiro Municipal. Tal débito, atualizado até 1º/1/2017, corresponde ao valor de R\$ 11.643,66 (peça 100), abaixo do valor previsto nos arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, para instauração de TCE. Anote-se, ainda, não haver outros débitos em nome desse senhor, conforme consulta à base TCU (peça 101). Assim sendo, a título de racionalização administrativa e economia processual, cabe o arquivamento do processo em relação a esse responsável.

20. Em relação às demais parcelas de débito, tendo em vista a impossibilidade de identificação dos responsáveis, entende-se ser o caso de arquivamento das contas respectivas por tal motivo, na condição de ilíquidáveis.

Prescrição da Pretensão Punitiva

21. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

22. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 25/8/2011, e o ato de ordenação da citação ainda não ocorreu até 14/3/2022.

CONCLUSÃO

23. Tendo em vista que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou que o valor atualizado do débito apurado, cujo responsável foi identificado, é inferior a R\$ 100.000,00, limite mínimo fixado por este Tribunal para instauração de TCE; considerando que não foi identificado outro processo em tramitação no Tribunal, no qual conste débito imputável ao responsável mencionado; e, considerando ainda que o processo encontra-se pendente de citação válida neste Tribunal, cabe propor, desde logo, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213, do RI/TCU, c/c os arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012 (item 19).

24. Por outro lado, considerando o exame das questões referentes às demais parcelas de débito que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial e das informações obtidas em diligência, restou configurada a existência de caso fortuito, comprovadamente alheio à vontade do responsável, o que torna materialmente impossível o julgamento de mérito das contas por impossibilidade de identificação do(s) responsável(is) a elas referentes, nos termos do art. 20, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 211, do RI/TCU. Dessa feita, cabe propor, desde já, que as presentes contas associadas a estas parcelas sejam consideradas ilíquidáveis, determinando-se o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo, com fulcro no art. 21, da Lei 8.443/1992, c/c o § 1º do art. 211 do RI/TCU (item 20).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213, do RI/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19, da IN/TCU 71/2012, em relação ao Sr. Luiz Eduardo de Sousa Bezerra, sem cancelamento do débito no valor original de R\$ 8.106,30, a contar de 18/8/2011, a ser atualizado conforme a data mencionada, a cujo pagamento continuará obrigado o sr. Luiz Eduardo de Sousa Bezerra, CPF: 955.703.063-15, e seus sucessores;

b) considerar iliquidáveis as contas dos Srs. João Cláudio Brito Coutinho (CPF: 685.500.224-20) e José Napoleão Barreto de Araujo (CPF: 092.516.183-72) em relação às parcelas de débito de 16/8/2011 (R\$ 55.000,00), de 19/8/2011 (R\$ 80.000,00), de 24/8/2011 (R\$ 75.000,00) e de 25/8/2011 (R\$ 40.000,00), e ordenar seu trancamento e o consequente arquivamento do processo, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 20 e 21, da Lei 8.443/1992, c/c com os arts. 169, inciso III, e 211, *caput* e §1º, do RI/TCU; e

c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Saúde e aos Srs. Luiz Eduardo de Sousa Bezerra, João Cláudio Brito Coutinho e José Napoleão Barreto de Araújo.”

3. O diretor técnico, com a anuência do titular da unidade técnica, no Parecer à Peça 104, ao manifestar concordância com a instrução do auditor, prestou os seguintes esclarecimentos:

“[...] 3. Concordo integralmente com a análise efetuada, bem como com as propostas de encaminhamento, merecendo apenas esclarecer um ponto que poderia interferir nas análises efetuadas e, consequentemente, no encaminhamento final do processo.

4. Diz respeito a possível responsabilização do município de Jardim/CE, uma vez que a irregularidade tratada nos autos se refere à ausência de comprovação de despesas vinculadas a recursos que foram transferidos para outras contas bancárias de titularidade da municipalidade.

5. Nessas circunstâncias, poder-se-ia cogitar em eventual responsabilização do município de Jardim/CE, uma vez que os recursos questionados foram transferidos para outras contas municipais, o que levantaria a hipótese da municipalidade ter se beneficiado indevidamente desses valores impugnados.

6. Em relação a esse aspecto, o Tribunal entende que a realização de transferências da conta específica do convênio para contas bancárias de titularidade da municipalidade não é suficiente para demonstrar que o município ou a coletividade se beneficiaram dos recursos federais repassados, e, consequentemente, para ensejar a responsabilidade do ente federado conveniente pela não aplicação dos recursos na finalidade pactuada (Acórdão 11294/2020 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman).

7. Ademais, somente ocorre a responsabilização do ente federado beneficiário de transferência de recursos da União, caso haja a comprovação de que ele auferiu benefício decorrente da irregularidade cometida; caso contrário, a responsabilidade pelo dano é exclusiva do agente público (Acórdão 181/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).

8. No caso concreto, não há evidências de como esses recursos que foram transferidos para conta diversa da Atenção Básica foram aplicados, de forma que é possível afirmar que o município de Jardim/CE não se beneficiou desses recursos, não sendo cabível a sua responsabilização.

9. Dessa forma, excluída a possibilidade de responsabilização do município de Jardim/CE, alinho-me integralmente com a proposta de encaminhamento sugerida na instrução de peça 103.”

4. O Ministério Público junto a este Tribunal, à Peça 106, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o Relatório.