

Proc. TC-008.099/2015-4
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao município de Presidente Juscelino/MA detectadas a partir de auditoria promovida pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), a qual apontou duas ocorrências a motivar a restituição de valores (peça 2, p. 14-18):

i) ausência de documentação comprobatória das despesas (jan-dez/2006) referentes aos recursos repassados, na modalidade fundo a fundo, destinados à atenção básica (PAB fixo, saúde da família, saúde bucal, agentes comunitários de saúde) e assistência farmacêutica básica (R\$ 801.806,84);

ii) inexistência de equipamentos odontológicos para atender a cinco equipes da estratégia bucal, no período de janeiro a agosto de 2010 (R\$ 99.000,00).

2. De acordo com o relatório do tomador de contas especial (peça 1, p. 118-122), a primeira ocorrência ensejaria a responsabilização do ex-prefeito Rubemar Coimbra Alves (2005 a 2008) e da secretária de saúde Almiralice Mendes Pereira, ao passo que a segunda ocorrência deveria ser imputada ao ex-prefeito Dácio Rocha Pereira (2009 a 2012) solidariamente com a tesoureira Sônia Maria Santos Lopes.

3. Na instrução inicial dos autos (peça 7), a unidade técnica avaliou que a segunda ocorrência demandaria também a citação das secretárias municipais de saúde Terezinha da Silva Vieira (12/1/2009 a 21/4/2010) e Rennyra Patricia Siqueira da Silva Campos (a partir de 22/4/2010).

4. Ao analisar as alegações de defesa de Almiralice Mendes Pereira, a unidade técnica propôs que a extensa documentação comprobatória de despesas acostada aos autos pela ex-secretária de saúde (peças 37-53) fosse submetida ao exame do Denasus (peças 54-55), medida que contou com a anuência do Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 56).

5. Ao apreciar a documentação em questão, o Denasus concluiu que as despesas não comprovadas totalizavam R\$ 444.436,17 (redução expressiva em relação ao valor original de R\$ 801.806,84 que constara dos ofícios de citação) e identificou despesas executadas fora do bloco de financiamento no valor total de R\$ 88.869,19, as quais passaram a ser tratadas nos autos como uma terceira ocorrência (peça 60, p. 9).

6. Ademais, o Denasus assinalou que os valores impugnados (primeira ocorrência) não foram geridos pela ex-secretária de saúde de Presidente Juscelino/MA, mas pelo ex-prefeito em conjunto com a tesoureira municipal à época (peça 60, p. 3-4):

6. Nas cópias das notas de empenho, ordens de pagamento, folhas de pagamento e recibos acostados aos autos constam as assinaturas do Ex-Prefeito Rubemar Coimbra Alves e da Tesoureira à época, Sra. Lidimar Baima Alves, não havendo registro de assinatura da Sra. Almiralice Mendes Pereira, o que demonstra que os recursos do Bloco de Atenção Básica não foram geridos pela Ex-Secretária Municipal de Saúde daquele Município, contrariando os artigos 9º e 18 da Lei n. 8.080/1990.

7. Em face dessa reavaliação da primeira ocorrência, a unidade técnica propôs a citação de Rubemar Coimbra Alves pelos valores finais apurados para o débito (R\$ 444.436,17) em solidariedade com Lidimar Baima Alves (peça 88, p. 26-27).

8. Para o desvio de objeto consubstanciado na aplicação de recursos em bloco de financiamento distinto daquele para o qual foram destinados (R\$ 88.869,19), avaliou-se, em consonância com o Voto condutor do Acórdão 1045/2020-TCU-Plenário, que não seria cabível a citação do Município de Presidente Juscelino/MA. A realização de audiência dos gestores responsáveis também foi descartada em razão da suposta prescrição da pretensão punitiva do Tribunal (peça 88, p. 24).

9. No tocante à segunda ocorrência, a unidade técnica revisitou a responsabilização inicialmente delineada (peça 80, p. 8):

25. Entende-se, todavia, que a segunda ocorrência caracteriza outro tipo de irregularidade: o recebimento irregular de recursos federais pelo município de Presidente Juscelino – MA, em razão de incorreção nas informações prestadas pelo beneficiário ao repassador, vez que constatada a inexistência de equipamentos para atendimento de cinco equipes de saúde bucal cadastradas no SIAB (Sistema de Informação de Atenção Básica) e no CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) por aquele ente federado.

26. Nesse caso, deve ser responsabilizado pelo débito o ente beneficiário, sendo cofre credor da dívida o Fundo Nacional de Saúde, em conformidade com o entendimento fixado no item 9.3.4 do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas) (...)

10. Com base nesse entendimento, foi realizada a citação do Município de Presidente Juscelino/MA e a audiência da Sra. Renny Patrcia Siqueira da Silva Campos que, na condição de secretária municipal de saúde, teria sido supostamente responsável por “inserir e/ou manter indevidamente no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) dados de profissionais (dentistas), relativos às equipes de Saúde Bucal do município de Presidente Juscelino/MA, no período de janeiro a agosto de 2010, quando deveria fazer com que fossem atualizados mensalmente, causando repasse indevido de recursos do Pisto de Atenção Básica (PAB) Variável ao ente federado” (peça 88, p. 20).

11. Em razão das análises que se sucederam após o ingresso desta TCE no Tribunal e alteraram a responsabilização que fora inicialmente vislumbrada, a unidade técnica propõe excluir da relação processual os responsáveis Almiralice Mendes Pereira, Dácio Rocha Pereira, Sônia Maria Santos Lopes e Terezinha da Silva Vieira (peça 118, p. 33).

12. Quanto à primeira ocorrência, propõe-se considerar revéis para todos os efeitos o Sr. Rubemar Coimbra Alves e a Sra. Lidimar Baima Alves, julgando-se irregulares suas contas e condenando-os solidariamente ao pagamento de débito, com imputação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992 apenas ao ex-prefeito, em razão da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal para a ex-tesoureira, sob a ótica do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

13. No tocante à segunda ocorrência, a proposta do auditor-instrutor é de considerar revel o Município de Presidente Juscelino/MA e de acolher parcialmente as razões de justificativa de Renny Patrcia Siqueira da Silva Campos, julgando irregulares as contas de ambos, imputando débito ao ente federado, mas sem aplicação de multa à ex-secretária municipal de saúde em razão da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

14. Adicionalmente à proposta do auditor-instrutor, os titulares da Secex-TCE defendem, quanto ao ente federado, que seja fixado novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, atualizada monetariamente, sem incidência de juros de mora (peças 119-120).

15. Feito um breve resumo sobre a matéria, passa-se à sua análise.

16. Preliminarmente, é importante reforçar que a despeito de as irregularidades mais remotas tratadas nestes autos terem ocorrido há cerca de dezesseis anos (janeiro a dezembro de 2006), as pretensões punitiva e de ressarcimento do Tribunal não se encontram prescritas, conforme adiante exposto.

17. No que toca às premissas que devem orientar a análise da prescrição, em recentes pareceres exarados nos processos de controle externo, após a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), esta representante do Ministério Público de Contas tem defendido que seja adotado o regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, até que sobrevenha norma específica, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU. Outrossim, entende-se que deva ser aplicado o mesmo marco normativo para as pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário.

18. Em pesquisa ao portal do STF, verifica-se que foi certificado o trânsito em julgado da decisão tomada no RE n.º 636.886 em 5/10/2021. Portanto, se já era possível o julgamento imediato de causas sobre o tema do precedente firmado, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do “*leading case*”, com a certidão mencionada acima o entendimento fixado pela Suprema Corte se consolida em definitivo.

19. Cabe registrar que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE n.º 636.886 tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.

20. A Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, *caput*), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão punitiva da Administração Pública em relação à infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.

21. No que toca ao termo inicial do prazo, nossa compreensão é de que devem ser aplicados os entendimentos recentemente fixados no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.509, do Supremo Tribunal Federal, da relatoria do Ministro Edson Fachin, cujo acórdão transitou em julgado em 7/3/2022. Referida ação, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, argumentou que seriam inconstitucionais artigos da Constituição do Estado do Ceará e da Lei n.º 12.160/1993, do mesmo Estado, que estabeleceram a observância, pelos Tribunais de Contas dos Municípios e do Estado do Ceará, dos institutos da prescrição e da decadência no exercício de suas competências. A ação direta foi julgada parcialmente procedente, tendo sido declarada a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei estadual n.º 12.160/1993, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 15.516/2014.

22. Conforme o Voto do Relator, foram definidos três critérios para a escolha do termo inicial para a fluência do prazo prescricional, a saber:

a) em caso de omissão na prestação de contas, o dano a ser apurado por sua ausência terá o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues;

b) em caso de identificação de irregularidades em procedimento prévio à instauração da tomada de contas, a fluência do prazo prescricional ocorrerá após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas;

c) em caso em que o Tribunal, por iniciativa própria, realiza auditorias ou inspeções, bem como em caso em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial, o prazo prescricional deverá ser contado a partir da data do conhecimento da irregularidade.

23. A presente tomada de contas especial se amolda à situação b) acima, de modo que pode ser adotado, como termo inicial do prazo prescricional, a data em a TCE foi recebida no protocolo da Controladoria-Geral da União, qual seja, **26/5/2014** (peça 1, p. 124).

24. Prevê a Lei n.º 9.873/1999 que a prescrição se interrompe “*pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*” (art. 2.º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. A prescrição também se interrompe “*por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*” (art. 2.º, inciso II).

25. Sob esses fundamentos, a partir das peças constantes dos autos, nota-se que não ocorreu o transcurso do prazo de cinco anos previsto na Lei n.º 9.873/1999, pois houve a interrupção da prescrição nas seguintes ocasiões:

- Em **28/11/2014**, emissão do Relatório de Auditoria n.º 2202/2014 (peça 1, p. 130-132).
- Em **3/11/2015**, conclusão do pronunciamento da Secex-MA (peças 7-8).
- Em **1/8/2016**, conclusão do pronunciamento da Secex-MA (peças 27-28).
- Em **29/9/2017**, conclusão do pronunciamento da Secex-MA (peças 54-55).
- Em **24/4/2018**, data em que foi emitido o Parecer n.º 1059/2018-COADE/CGAUD/DENASUS/SGEP/MS (peça 60, p. 3-12).
- Em **9/9/2019**, conclusão do pronunciamento da Secex-TCE (peças 80-82).
- Em **7/5/2020**, conclusão do pronunciamento da Secex-TCE (peças 88-90).
- Em **4/3/2021**, data de citação dos responsáveis por edital (peças 113-115).
- Em **19/5/2022**, conclusão do pronunciamento de mérito da Secex-TCE (peças 118-120).

26. Pelo retrospecto acima, verifica-se que não restou caracterizado, no caso concreto, o decurso do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1.º, *caput*, da Lei n.º 9.873/1999, ou do prazo de três anos da prescrição intercorrente do art. 1.º, § 1.º, da mesma Lei.

27. Nesse sentido, para a primeira ocorrência, seria possível aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 não apenas ao Sr. Rubemar Coimbra Alves, como também à Sra. Lidimar Baima Alves.

28. Entretanto, como a prescrição da pretensão punitiva para a primeira ocorrência foi reconhecida pela unidade técnica desde a instrução que fundamentou as citações (peça 88, p. 24), eventual aplicação de multa demandaria o refazimento das citações, sob pena de se caracterizar comportamento contraditório por parte do TCU, o que violaria o princípio da boa-fé processual.

29. Assim, e por considerar que a realização de novas citações nesta etapa do processo seria contraproducente, propõe-se que não sejam aplicadas multas ao Sr. Rubemar Coimbra Alves e à Sra. Lidimar Baima Alves, embora nossa posição, na linha do entendimento que se consolidou no STF, seja pela aplicação da Lei n.º 9.873/1999 tanto para a pretensão de ressarcimento quanto para a punitiva.

30. Pela análise da prescrição à luz da Lei n.º 9.873/1999 seria possível, ainda, proceder a audiência dos responsáveis pelo desvio de objeto (terceira ocorrência), no valor histórico de R\$ 88.869,19, detectado a partir do Parecer n.º 1059/2018-COADE/CGAUD/DENASUS/SGEP/MS.

31. Contudo, por razões de economia processual e de racionalidade administrativa, entende-se que não seria razoável, nesta etapa, após transcorridos aproximadamente sete anos desde que a TCE ingressou no Tribunal, retornar à etapa de identificação de responsáveis para efeitos de realização de audiências que possivelmente recairão sobre gestores que já estão sendo penalizados pela primeira ocorrência.

32. No tocante à segunda ocorrência, uma análise mais atualizada da prescrição permitiria, em tese, a aplicação de multa à Sra. Rennyra Patrícia Siqueira da Silva Campos (a unidade técnica propôs apenas que suas contas fossem julgadas irregulares sem imposição de multa em razão da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal pelo crivo estabelecido pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário).

33. Todavia, há elementos nos autos que, ao serem devidamente ponderados, recomendam o afastamento da aplicação de multa à responsável, assim como um julgamento mais favorável de suas contas.

34. Inicialmente, nota-se que ocorria uma certa disfuncionalidade no Município de Presidente Juscelino/MA, pois os secretários municipais de saúde não exerciam plenamente suas atribuições, sendo suplantados, em suas competências legais, pelo prefeito e por outros servidores municipais, conforme revelado pelo Relatório de Auditoria do Denasus (peça 2, p. 16):

Constatação: Somente a partir de 14/10/2010 o ordenador das despesas efetuadas com os recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde de Presidente Juscelino é o titular da Secretaria Municipal de Saúde, em conformidade com a Lei n.º 8.080/1990 e a sua lei de criação.

Evidência: A partir de 14/10/2010 o titular da Secretaria Municipal de Saúde é o ordenador das despesas efetuadas com os recursos do Fundo Municipal de Saúde, conforme Portaria Municipal n.º

009 de 14 de outubro de 2010, consoante as disposições do art. 9º da Lei nº 8.080/1990 e da Lei Municipal nº 003, de 17/3/1997, sua lei de criação. Os cheques das contas do FMS são assinados pelo mesmo, juntamente com o Prefeito Municipal.

Foi constatado que no período de 2/1/2009 a 13/10/2010 essa função era exercida pelo Prefeito Municipal, juntamente com o titular da Tesouraria do Município.

35. A Secretária Municipal de Saúde Terezinha da Silva Vieira, que precedeu a Sra. Rennyia Patrícia Siqueira da Silva Campos no cargo, ratifica essa informação em sua manifestação (peça 22, p. 1):

Informo que fui exonerada do Cargo de Secretária Municipal de Saúde em 22/4/2010, a minha exoneração se deu a meu pedido por não ser ordenadora de despesas dos recursos da Secretaria Municipal de Saúde, haja vista que a administração do Prefeito Municipal, Sr. Dácio Rocha Pereira, era totalmente centralizada na figura dele e da Secretária Municipal de Finanças e que em nenhum momento que estava exercendo o cargo assinei qualquer tipo de documentos relativos a Cheques e Prestação de Contas.

36. Foi nesse contexto, de pouca autonomia dos secretários municipais de saúde, que a Sra. Rennyia Patrícia Siqueira da Silva Campos ingressou no cargo, ao final de abril de 2010, a partir do desligamento da Sra. Terezinha da Silva Vieira.

37. Ao assumir, o possível cenário de informações incorretas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) que teria permitido repasses indevidos ao Município já estava inteiramente configurado, pois três parcelas do débito, as quais perfazem R\$ 45.000,00, são inclusive anteriores ao início de sua gestão à frente da Secretaria Municipal de Saúde (peça 118, p. 4).

38. Como os repasses irregulares cessaram em 16/7/2010, data a partir da qual se presume que o cadastro tenha sido regularizado, a responsável poderia ser apenada com multa, não fosse o entendimento da unidade técnica acerca da prescrição, apenas por não ter providenciado a retificação do cadastro com maior celeridade, uma vez os dados são atualizados mensalmente.

39. Contudo, ao sopesar a centralização das atividades da Secretaria Municipal de Saúde pelo Prefeito Municipal, o pouco tempo de exercício no cargo por parte da Sra. Rennyia Patrícia Siqueira da Silva Campos, bem como o reduzido prazo em que o suposto quadro de irregularidade cadastral (produzido em gestões pretéritas) se manteve, entende-se que a eventual imposição de multa seria medida desarrazoada para o caso vertente e que resultaria na exigência de uma conduta muito superior àquela esperada de um gestor médio que se deparasse o quadro fático vivenciado pela ex-secretária municipal de saúde.

40. Nesse sentido, entende-se que a segunda ocorrência não deve ser imputada à Sra. Rennyia Patrícia Siqueira da Silva Campos, de modo que suas razões de justificativa merecem ser acolhidas.

41. Ante todo o exposto, com as vênias devidas à unidade técnica, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, sem prejuízo das medidas alvitadas pelos escalões dirigentes da Secex-TCE (peças 118-119), propõe os seguintes ajustes adicionais à proposta de encaminhamento formulada à peça 118 dos autos: i) que a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 não seja aplicada ao Sr. Rubemar Coimbra Alves, nem tampouco à Sra. Lidimar Baima Alves (item “f”); ii) que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Rennyia Patrícia Siqueira da Silva Campos sejam acolhidas (item “c”) e que suas contas sejam julgadas regulares, com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, 16, I e 17, da Lei n.º 8.443/1992 (item “h”).

Ministério Público de Contas, 20 de setembro de 2022.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral