

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 031.219/2010-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Tefê – AM.

Responsáveis: Francisco Hélio Bezerra Bessa (CPF 028.107.602-25); Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos (CPF 407.886.362-00).

Advogado constituído nos autos: Aniello Miranda Aufiero, OAB/AM 1579, e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO SUS. FNS. APLICAÇÃO IRREGULAR. INEXISTÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA PARA AS DESPESAS REALIZADAS. DESPESAS ALHEIAS À ÁREA DA SAÚDE. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em desfavor do Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa, Prefeito Municipal, e da Sra. Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos, Secretária de Saúde, em razão da aplicação irregular de recursos transferidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) à Prefeitura Municipal de Tefê-AM, nos exercícios de 2001 e 2002, perfazendo o montante de R\$ 406.138,20.

2. Após a citação dos responsáveis, o auditor federal de controle externo da Secex/AM elaborou a instrução de mérito inserida à Peça nº 23, nos seguintes termos:

“3. Em atenção ao ofício 010/CMT/2002 (peça 1, p. 15), da Câmara Municipal de Tefê foi realizado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) uma auditoria na Secretaria de Saúde do município de Tefê/AM. O relatório da auditoria apresenta uma planilha de glosa de várias despesas realizadas de forma irregular (item XII). Informa que foram solicitadas justificativas para as irregularidades por meio de dois ofícios sem, entretanto, obter resposta (item XI).

4. Por meio da Carta Sistema 0279/MS/SE/FNS, de 22/5/2006 (peça 1, p. 205) foi comunicado ao Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa (ex-prefeito de Tefê/AM) da instauração da tomada de contas especial e notificado para recolher o valor de R\$ 872.515,25, solidariamente com a Sra. Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos (ex-secretária municipal de saúde). A comunicação e notificação da ex-secretária deu-se por intermédio da Carta Sistema 0280/MS/SE/FNS (peça 1, p. 209).

5. A Sra. Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos apresentou justificativas (peça 1, p. 241-243), que analisadas pelo Denasus mostraram-se impróprias para elidir as irregularidades verificadas (peça 1, p. 247).

6. No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 52/2009 (peça 1, p. 295-299), concluiu-se pelo registro na conta Diversos Responsáveis do Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa, tendo como responsável solidária a Sra. Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos, na importância de R\$ 1.198.888,35, conforme demonstrativo de débito e Nota de Lançamento 2009NL000215.

7. Após emissão do Relatório de Auditoria (peça 1, p. 341-343), Certificado de Auditoria (peça 1, p. 344), Parecer do órgão de Controle Interno nº 22363/2010 (peça 1, p. 345) e pronunciamento ministerial (peça 1, p. 347), foi o presente feito remetido a esta Corte com manifestação pela irregularidade das contas.

8. No âmbito deste Tribunal foram citados solidariamente por meio dos ofícios 157/2011 e 158/2011-TCU/Secex-AM os responsáveis Francisco Hélio Bezerra Bessa (peça 8, p. 1-3) e Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos (peça 9, p. 1-3), respectivamente, pelas seguintes irregularidades:

- constatação de realização de pagamentos diretamente aos fornecedores, em espécie, sem cobertura de documentos fiscais ou outros que comprovassem a legalidade, e com materiais não vinculados à prestação de serviços de saúde (materiais de escritório e/ou expediente e camisetas, hotéis, refeições e alugueis de veículos e de transportes fluviais), conforme Relatório de Auditoria nº 517, de 22/8/2003, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), referente aos recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ao Município de Tefé-AM, nos exercícios de 2001 e 2002.

9. Os mencionados ofícios foram recebidos conforme demonstram os ARs nas peças 10 e 11.

EXAME TÉCNICO

10. Defesa da responsável Sra. Sheila Vasconcelos: A ex-secretária de saúde municipal apresentou suas alegações de defesa, alegando em síntese que (peça 12, p. 1-2):

‘(...) durante todo o período em que estive à frente da Secretaria de Saúde do Município de Tefé, os pagamentos aos quais se refere a presente, eram realizados diretamente pelo ex-prefeito Francisco Hélio, juntamente com o Secretário de Finanças à época, sem meu conhecimento e, tampouco, com minha anuência.

Oportuno ressaltar que, a administração das verbas destinadas à saúde era feita pelo chefe do poder executivo municipal, pois durante toda a gestão, sequer sabia dos valores destinados à saúde, bem como, não tinha acesso aos extratos bancários.’

10.1. Análise: A defesa apresentada não abordou o mérito da sua inclusão na relação processual, qual seja, os indícios de irregularidades verificados no Relatório de Auditoria do Denasus, constantes do ofício de citação.

10.1.1. No tocante à alegação de que os pagamentos eram realizados diretamente pelo ex-prefeito Francisco Hélio, juntamente com o Secretário de Finanças sem seu conhecimento e tampouco com sua anuência, a responsável não anexou à sua defesa qualquer documento que possa confirmar suas declarações, a exemplo do termo do convênio ou outro instrumento válido.

10.1.2. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no entendimento assentado nos seguintes julgados: Acórdão TCU 11/97-P; Acórdão 87/97-Segunda Câmara; 234/95-Segunda Câmara; 291/96-Segunda Câmara.

10.1.3. Assim sendo, considera-se a defesa apresentada incapaz de excluir a responsabilidade da Sra. Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos pela aplicação irregular dos recursos do SUS, conforme processo do Tomada de Contas Especial instaurado pelo Ministério da Saúde. Em razão desse fato não é possível ser reconhecida a boa-fé da responsável.

11. Defesa do responsável Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa: O ex-prefeito municipal de Tefé/AM, por intermédio de seus advogados legalmente constituídos (peça 15, p. 1), apresenta suas alegações de defesa, argumentando em síntese que (peça 22, p. 1-8):

‘O longo lapso temporal existente entre a celebração do convênio ou o repasse de recursos federais, e o chamamento, pela Administração, do responsável, para defender-se de eventuais irregularidades nos referidos convênios ou repasses, traz manifesto prejuízo aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório e inviabiliza a apresentação de documentos, em face do transcurso do prazo exigível para a guarda de documentos comprobatórios de despesa por parte do convenente, que é de cinco anos, devendo-se

considerar iliquidáveis as contas, com o conseqüente arquivamento dos autos, consoante entendimento jurisprudencial deste Augusto Tribunal de Contas da União.

Diante dos sólidos argumentos fáticos e jurídicos expendidos, o Requerido, vem invocar ao alto descortino jurídico de Vossas Excelências, para que esta insigne Câmara, julgue pela extinção da Tomada de Contas Especial sob exame, haja vista que afiguram-se iliquidáveis, em razão do decurso em demasia de prazo superior ao exigido de cinco anos, para manutenção de documentação comprobatória, entre a data do último repasse no ano de 2002, e a regular citação do Peticionário para defender-se das supostas irregularidades na aplicação dos recursos transferidos pelo SUS/MS à Prefeitura Municipal de Tefé/AM, nos exercícios de 2001 e 2002, que ocorreu em 28/3/2011, e restando configurado iniludível prejuízo, tornando materialmente impossível o julgamento de mérito, determinando-se, portanto, o seu devido arquivamento.'

11.1. *Análise: A defesa apresentada não abordou o mérito da sua inclusão na relação processual, qual seja, os indícios de irregularidades verificados no Relatório de Auditoria do Denasus, constantes do ofício de citação.*

11.1.1. *A alegação de que é de cinco anos o prazo máximo exigível para a guarda de documentos comprobatórios de despesa por parte do conveniente, sob pena de considerar-se iliquidáveis as contas com o conseqüente arquivamento dos autos não pode ser acatada devido a guarda de documentos ser matéria disciplinada pelo art. 30, § 1º, da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, que estabelece a contagem do prazo a partir da aprovação da prestação de contas do concedente, o que não ocorre no presente caso, haja vista a inexistência nos autos de qualquer informação sobre a aprovação das contas.*

11.1.2. *Importa destacar que o ex-prefeito de Tefé foi devidamente comunicado, conforme atesta o Aviso de Recebimento (peça 1, p. 207), pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), por intermédio da Carta Sistema 0279/MS/SE/FNS, em 22/5/2006 (peça 1, p. 205), sobre a instauração da Tomada de Contas Especial, e pelo que se apresenta nos autos não esboçou nenhuma reação para questionar ou solucionar as pendências apresentadas na Carta. Esse fato já constitui razão suficiente para interromper o prazo prescricional, de que a defesa se apoia para pedir a impossibilidade de julgamento e arquivamento deste processo.*

11.1.3. *A respeito do prazo prescricional o voto do Ministro-relator Benjamin Zymler, proferido no TC 005.378/2000-2, declara:*

'O processo de Tomada de Contas Especial possui natureza diferente das ações abarcadas por esse dispositivo, eis que, como sabido, seu espectro de conseqüências vai bem além da obtenção do ressarcimento ao Erário. Por meio de processo de Tomada de Contas Especial, como é cediço, são julgadas contas dos gestores públicos, atribuição de natureza constitucional. Os incisos IV e V do art. 206 aplicam-se, respectivamente, aos processos de cunho estritamente indenizatório, o que não é o caso dos processos que tramitam por esta Corte. Destarte, creio que o prazo prescricional a ser aplicado é o de dez anos, previsto no art. 205 do Código Civil.

(...) Portanto, concordo com a data de vigência do novo Código Civil apresentada pelo Ministro-Revisor: 12.01.2003. E, também, concordo com as considerações feitas pelo meu nobre par acerca da interrupção da prescrição.'

11.1.4. *Parecer do Procurador-Geral, Lucas Rocha Furtado, proferido no mesmo processo estabelece:*

'Se, todavia, contrariamente ao entendimento defendido por este representante do MP/TCU, interpreta-se o mencionado § 5º do artigo 37 da Constituição Federal extraíndo-se dele a conclusão de que a mencionada pretensão e seus respectivos instrumentos de tutela são alcançados, sim, pela prescrição, e que esta deve ser regulada pela lei ordinária, então, até que se decida pela edição de norma legal de Direito Público que disponha sobre a prescrição da referida pretensão, devem ser subsidiariamente aplicadas, para a regulação da matéria, as regras que se seguem, depreendidas do que dispõem os artigos 202, parágrafo único, 205 e 2.028 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil):

a) quanto aos ilícitos danosos ao erário ocorridos a partir de 12/1/2003 (data de entrada em vigor do Código Civil), o prazo de prescrição é de 10 anos, contado da ocorrência dos ilícitos;

b) em relação aos ilícitos danosos ao erário ocorridos antes de 12/1/2003, não de ser consideradas duas situações distintas: se, naquela data, já houver transcorrido lapso de mais de 10 anos, contado da ocorrência dos ilícitos, a prescrição se dará no prazo de 20 anos, contado daquela ocorrência, tal

como previsto no artigo 177 do antigo Código Civil (Lei nº 3.071/1916); se, porém, em 12/1/2003 houver transcorrido lapso de 10 anos ou menos, contado da ocorrência dos ilícitos, a prescrição se dará no prazo de 10 anos, contado este a partir de 12.01.2003. '

11.1.5. Ante as colocações acima se verifica que não cabe, caso seja uma pretensão futura da defesa, a aplicação dos dispositivos do Código Civil que tratam da prescrição (art. 205 c/c art. 2028, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), haja vista que o prazo de 10 anos ainda não está completado, o que deve ocorrer a partir de 12/1/2013.

11.1.6. Ainda quanto à prescrição, cumpre destacar que o STF, nos autos do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, pôs um termo final sobre a controvérsia existente no âmbito desta Corte relativa ao prazo de prescrição do direito de cobrança dos valores devidos ao erário. Decidiu o Pretório Excelso pela incidência do disposto no § 5º do artigo 37 da Constituição Federal.

11.1.7. Posteriormente ao pronunciamento do STF, o Pleno desta Corte de Contas, em sede de incidência de uniformização de jurisprudência (TC 005.378/2000-2), prolatou o Acórdão 2.709/2008-Plenário, de 26/11/2008, deixando deliberado que o artigo 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

11.1.8. Diante da análise dos subitens supra, considera-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa, são incapazes de sanar as irregularidades apontadas no presente processo de Tomada de Contas Especial.

11.1.9. A falta de pronunciamento do Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa quanto solicitado pelo Fundo Nacional de Saúde por meio da Carta Sistema 0279/MS/SE/FNS, de 22/5/2006 a respeito da instauração da tomada de contas especial, e a apresentação de alegações de defesa incapazes de elidir as irregularidades elencadas no ofício de citação, impedem reconhecer a boa fé do gestor.

(...) 11.1.20. Desse modo, ante as razões acima expostas, percebe-se presentes os requisitos para que as contas em análise sejam julgadas irregulares e em débito os responsáveis, com fulcro nos arts. 10, § 2º, 16, III, c, e 19, da Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992, em razão da ocorrência de dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde/MS ao Fundo Municipal de Saúde de Tefé/AM.

CONCLUSÃO

12. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos à autoridade superior, sugerindo:

I. julgar, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alínea 'c', da Lei nº 8.443/1992, irregulares as contas dos Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa (CPF 028.107.602-25) ex-Prefeito do município de Tefé/AM e da Sra. Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos (CPF 407.886.362-00) ex-secretária municipal de saúde de Tefé/AM, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DE OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 40,00 | 16/1/2001 |
| 1.353,10 | 17/1/2001 |
| 1.280,00 | 19/4/2001 |
| 7.800,00 | 28/1/2001 |
| 17.524,72 | 31/1/2001 |
| 9.525,80 | 28/2/2001 |
| 56,00 | 8/5/2001 |

| | |
|-----------|------------|
| 1.556,00 | 7/6/2001 |
| 203,00 | 8/6/2001 |
| 692,50 | 11/6/2001 |
| 524,00 | 9/7/2001 |
| 2.430,00 | 12/7/2001 |
| 1.686,50 | 13/7/2001 |
| 517,71 | 31/7/2001 |
| 600,00 | 6/8/2001 |
| 343,16 | 21/8/2001 |
| 670,00 | 22/8/2001 |
| 1.441,10 | 30/8/2001 |
| 1.925,95 | 6/9/2001 |
| 450,00 | 11/9/2001 |
| 35,00 | 12/9/2001 |
| 1.500,00 | 19/9/2001 |
| 1.057,90 | 3/10/2001 |
| 1.200,00 | 11/10/2001 |
| 197,70 | 5/11/2001 |
| 2.708,00 | 9/11/2001 |
| 34.668,30 | 30/11/2001 |
| 3.600,00 | 6/12/2001 |
| 559,40 | 07/12/2001 |
| 1.980,00 | 14/12/2001 |
| 5.944,34 | 31/12/2001 |
| 1.273,50 | 7/1/2002 |
| 684,40 | 10/1/2002 |
| 11.121,26 | 31/1/2002 |
| 1.760,00 | 6/2/2002 |
| 6.486,57 | 28/2/2002 |
| 56.135,81 | 29/3/2002 |
| 56.128,61 | 30/4/2002 |
| 56.117,10 | 29/5/2002 |
| 99.000,00 | 28/6/2002 |

Valor atualizado até 7/12/2011 (CM e juros): R\$ 1.588.169,72

II) aplicar, individualmente, ao Sr. Francisco Hélio Bezerra Bessa (CPF 028.107.602-25) e à Sra. Sheila Maria do Socorro Retto de Vasconcelos (CPF 407.886.362-00) a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, com fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser prolatado até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

III) autorizar, caso requerido, com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até vinte e quatro parcelas, corrigidas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do

saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

IV) autorizar desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992;

V) remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.”

3. Os dirigentes da unidade técnica manifestaram concordância com esse encaminhamento (Peças nºs 24 e 25).

4. O Ministério Público junto ao Tribunal, por meio da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, também se posicionou de acordo com a proposta da unidade técnica (Peça nº 27).

É o Relatório.