

TC 031.735/2010-0

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Belém (PB)

Recorrente: Tarcísio Marcelo Barbosa de Lima (CPF: 144.184.794-49)

Advogado: Bruno Lopes de Araújo, OAB/PB 7.588-A; Johnson Gonçalves de Abrantes, OAB/PB 1663; e outros. Procuração à peça 102, p. 1.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidade na Aplicação de Recursos do Fundo Nacional de Saúde. Insuficiência de documentos. Débito e multa. Insuficiência de documentos. Recurso de Reconsideração. Novos documentos. Impossibilidade de estabelecer nexo de causalidade entre origem e aplicação de recursos. Acolhimento de despesas de doações e de aquisição de medicamentos. Conhecimento e provimento parcial.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de recurso de reconsideração (peça 103) interposto por Tarcísio Marcelo Barbosa de Lima, ex-Prefeito do Município de Belém (PB), contra o Acórdão 736/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 86).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara e ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 1º, I, 16, III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23 da Lei 8.443/92 e nos artigos 1º, I, 209, II e III, 210 do Regimento Interno do TCU em:

9.1. excluir o Município de Belém-PB da relação processual;

9.2. julgar irregulares as contas de Tarcísio Marcelo Barbosa de Lima e de Adail Barbosa Lima da Silva e condená-los ao pagamento, em solidariedade, das importâncias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, na forma prevista na legislação em vigor;

Data de ocorrência	Valor Histórico (R\$)
11/5/2001	135,58
14/8/2001	16,00
17/8/2001	8,00



31/12/2001	11.462,50
10/4/2002	9,50
30/4/2002	0,20
6/5/2002	9,50
16/7/2002	9,50
31/7/2002	0,46
12/11/2002	0,70
31/12/2002	17.100,00
2/1/2003	1,00
17/1/2003	1,00
5/3/2003	1,00
10/3/2003	1,00
14/3/2003	15.220,51

9.3. aplicar a Tarcísio Marcelo Barbosa de Lima e Adail Barbosa Lima da Silva a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno, no valor individual de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Paraíba, nos termos do § 3º do artigo 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas cabíveis.

HISTÓRICO

1.2. Em exame tomada de contas especial instaurada (peça 10) pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde (FNS), em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de Belém (PB), nos exercícios de 2001 a 2004.

1.3. As irregularidades foram identificadas e quantificadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus (peça 29, p. 7-9) e constatadas pela Controladoria-Geral da União no Estado da Paraíba (p. 2, p. 3-40).

1.4. Apesar de serem regularmente citados, os responsáveis, a Sra. Adail Barbosa Lima da Silva, ex-Secretária de Saúde municipal e o ora recorrente não compareceram aos autos, operando-se contra eles os efeitos da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

1.5. As irregularidades imputadas aos responsáveis, em síntese, dizem respeito a:

- a) Utilização indevida de recursos do PAB para pagamento de doações em dinheiro a pessoas carentes, no valor de R\$ 135,58;
- b) Despesas com recursos do Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais-PCCN não comprovadas, no valor de R\$ 28.562,50;

- c) Utilização indevida de recursos do Piso de Atenção Básica (PAB) para pagamento de tarifas bancárias, no valor de R\$ 57,86;
- d) Utilização indevida de recursos do PAB para aquisição de medicamentos junto à empresa Cristalina Distribuidora de Bebidas Ltda., extinta em 1999, no valor de R\$ 15.220,51

1.6. Registre-se que diversas despesas, originalmente impugnadas em sede de fiscalização do Denasus e da CGU, acabaram acatadas pelo Tribunal, não obstante a revelia do responsável, como por exemplo, o pagamento de salários de servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde, e de refeições de profissionais do Programa Saúde da Família, por se considerar que tais recursos estavam, de uma forma ou de outra, relacionados à execução das atividades na área de saúde (peça 77, p. 6-7).

1.7. Dessa forma, remanesceram como irregulares aquelas despesas que não puderam ser enquadradas nos objetivos definidos para a área de saúde municipal. Irresignado, o interessado interpõe recurso de reconsideração (peça 103) contra a decisão do Tribunal.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.8. O Exmo. Ministro-Relator Benjamim Zymler conheceu (peça 110) do recurso de reconsideração interposto, nos termos do exame de admissibilidade proferido por esta Serur (peças 107 e 108), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 736/2014-TCU-Primeira Câmara (peça 86) em relação ao recorrente e a todos os responsáveis condenados em solidariedade.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) Houve incidência, na espécie, da prescrição da pretensão punitiva do TCU;
- b) A documentação acostada pelo recorrente demonstra a regularidade da aplicação dos recursos federais do PAB e do PCCN recebidos pelo município;
- c) A responsabilidade da então Secretária de Saúde, Sra. Adail Barbosa Lima, pode ser afastada.

3. Preliminar de prescrição da pretensão punitiva do TCU

3.1. O recorrente defende a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, tendo em vista que teriam se passado mais de dez anos desde o exercício auditado pela Controladoria-Geral da União (peça 103, p. 4-8), e argumentando que:

- a) O voto do Ministro Relator já consignara o transcurso de mais de dez anos desde a data do fato gerador (p. 4).
- b) Precedente do Supremo Tribunal Federal, nos autos do MS 26.210/DF, aplicar-se ia apenas às ações judiciais e não aos processos de contas que identifiquem débito, no que concerne à imprescritibilidade do dano ao erário, tese que seria corroborada por peça doutrinária de auditor de controle externo deste Tribunal (p. 4-5).
- c) Sustenta necessário o reconhecimento da prescrição elencada pelo art. 1º da Lei 9.783/1999, por aplicação analógica (p. 5)
- d) Argumenta que o prazo estabelecido pelo art. 14 da Lei 8.443/1992 teria sido extrapolado, exigindo o arquivamento do feito. (p. 5-6)

- e) Assevera que o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça tem indicado a necessidade de observância dos princípios da razoabilidade e da segurança jurídica na atuação da Corte de Contas, evitando a imposição de largo lapso temporal na apreciação dos processos, nos autos dos Resp. 1098490/SC e 1047524/SC. (p. 6-7);
- f) Aduz ainda que o comando do art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, preconiza o princípio da celeridade processual, incidente sobre os processos no âmbito administrativo e judicial. Refere-se também ao princípio da eficiência, insculpido no art. 38 da Carta Política, o que ensejaria o arquivamento da presente tomada de contas especial.
- g) Assinala que o débito é inferior àquele previsto pelo art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71/2012, devendo a tomada de contas especial ser arquivada (peça 103, p. 9).

Análise:

3.2. A preliminar invocada pelo recorrente refere-se ao largo decurso de tempo entre os fatos e o chamamento do recorrente para se manifestar, em sede de tomada de contas especial.

3.3. De início, ressalta-se o fato de que entre o primeiro exercício financeiro objeto de fiscalização (2001) e as primeiras notificações realizadas pelo FNS aos responsáveis, decorreram 6 (seis) anos e não 10 (dez) anos como alegado pelo recorrente.

3.4. Isso porque o Sr. Tarcísio Marcelo Barbosa de Lima e a Sra. Adail Barbosa Lima da Silva, ex-Secretária de Saúde municipal, foram notificados pelo Fundo Nacional de Saúde acerca das irregularidades que lhes estavam sendo imputadas nestes autos e da conseqüente instauração da TCE, por meio das Cartas Sistema 423 e 424 de 16/7/2007 (peça 21, p. 3-4) e respectivos avisos de recebimento em 31/7/2007 (peça 21, p. 5) e 2/8/2007 (peça 21, p. 8), respectivamente.

3.5. Portanto, descabe a alegação de que o lapso de tempo entre os fatos e a citação e notificação dos responsáveis importou na impossibilidade do exercício pleno do contraditório pelos interessados, uma vez que nestes autos, permaneceram inertes e silentes até o presente momento recursal, momento em que apresenta argumentos acompanhado de documentação à guisa de comprovação das despesas realizadas.

3.6. Para caracterizar a inviabilidade de defesa, seria imperioso demonstrar que o recorrente buscou por todos os meios levantar as informações que não mais se encontravam disponíveis para evidenciar a comprovação das despesas.

3.7. Quanto aos precedentes do STJ manejados pelo recorrente, os julgados referem-se a situações relativas a processos de registro de legalidade de aposentadorias pelo TCU, para os quais aquela Corte Superior considerou a necessidade de impor lapso temporal razoável para o ato sindicado pelo Tribunal de Contas.

3.8. Refêridos casos tratam de verba alimentícia, ato administrativo de que decorre efeito favorável aos destinatários, motivo pelo qual o deliberou o STJ lançar mão do recurso da analogia para aplicar o prazo quinquenal do art. 54 da Lei 9.784/1999, diante inclusive de erros da Administração que não poderiam ser imputados injustamente aos beneficiários, que já vinham recebendo seus proventos por longos anos. Tais casos não se amoldam, portanto, à hipótese vertente.

3.9. Adentrando, agora, no quesito “prescrição”, trata-se de tema controverso no âmbito desta Corte de Contas. Não obstante, em qualquer das principais linhas de interpretação que vêm sendo adotadas, não é possível reconhecer a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

3.10. Antes de mais nada, é pacífica, até o momento, o entendimento no TCU de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando-se a **possibilidade** de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN - TCU 56/2007 (dispositivo mantido no art. 6º, II, da IN - TCU 71/2012).

3.11. O julgado do STF, manejado pelo recorrente, MS 26.210/DF, pugnou, por maioria de votos, assentar a imprescritibilidade da ação de ressarcimento movida no bojo de tomada de contas especial, colimando-a à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, que assentou a imprescritibilidade das ações de ressarcimento vinculadas a ilícitos praticados por agentes, servidores ou não. No mesmo sentido, os RE 608831/SP (rel. Min. Eros Grau, DJe 26.04.2010) e RE 606224/SE (rel. Min. Carlos Britto, DJe 08.03.2010).

3.12. Os julgados não fazem qualquer distinção entre a condenação com base em dano presumido e desvio ou desfalque de recursos públicos, conquanto a tese ventilada seja respeitável, e tratada mesmo em artigo doutrinário do Auditor Federal de Controle Externo Arides Santos Leite (In: O Reconhecimento da Prescrição Pelo Tribunal de Contas da União, p. 15-16).

3.13. O referido autor destaca a necessidade de se distinguir a imputação de débito lastreada na presunção de dano ao erário, constante do art. 16, inciso III, alíneas *a* e *b* da Lei 8.443/1992 e de desfalque ou desvio de recursos públicos, constante da alínea *d* do mesmo inciso e artigo da Lei Orgânica do TCU, esta última sim equiparada às ações de ressarcimento de que trata o § 5º, *in fine*, do art. 37 da Constituição.

3.14. Também o Ministro Cezar Peludo, em voto-ressalva nos autos do MS 26.210/DF, entende que o termo “respectivas”, constante do § 5º do art. 37 da Constituição, deva se referir às ações de ressarcimento derivadas de ilícitos penais. Já o Ministro Marco Aurélio Melo, vencido naquele julgado, entendeu não haver como afastar a prescrição de ação que deveria ter sido movida em tempo hábil pelo Poder Público.

3.15. Quanto à aplicação de pena administrativa prevista em lei pelo TCU (multas, declaração de inidoneidade, inabilitação para ocupar cargo ou função pública e outras) diante da ausência de prescrição legal no âmbito da legislação de regência Corte de Contas, o Tribunal vem adotando posicionamento majoritário no sentido de se aplicar, analógica e subsidiariamente, as disposições do Código Civil Brasileiro - CCB, ou seja, o prazo geral de prescrição, e não as normas indicadas no recurso de reconsideração (v.g., Acórdãos 1.727/2003, 330/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara; 4548/2014, 8/1997, 11/1998, 5/2003, 670/2013, 2.183/2013 e 2.177/2013 da 2ª Câmara; 71/2000, 61/2003, 771/2010, 474/2011, 828/2013 e 946/2013, 1850/2014, do Plenário).

3.16. Esse prazo era de vinte anos no Código Civil (CC) anterior e passou para dez anos (art. 205), contados da ocorrência dos ilícitos, a partir da entrada em vigor do novo Código (11/1/2003). Definiu-se, ainda, uma regra de transição para esses prazos, no seguinte sentido: “Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”.

3.17. Assim, pelo mencionado artigo do novel Código Civil, para os casos de ilícitos, em que ocorreu diminuição de prazo prescricional (de vinte para dez anos), se na data em que entrou em vigor esse novo código (11/1/2003) houver transcorrido mais de dez anos (metade de vinte anos), fica valendo o prazo de vinte anos a contar do fato gerador. Senão, vale o prazo de dez anos (estipulado no novo CC) a contar a partir de 11/1/2003 (e não do fato gerador), conforme jurisprudência do STJ (a exemplo do REsp 848.161, 4ª T., Rel. Min. Jorge Scartezini, j. 5/12/2006, DJ 5/2/2007).

3.18. Dessa forma, para o caso vertente, há que se considerar duas datas:

3.19. Para os débitos ocorridos até 11/1/2003, verifica-se que não transcorreram os dez anos da regra de transição, valendo, portanto, o prazo de dez anos do novo Código, a contar de 11/1/2003, nos termos no art. 2.028 do Código Civil de 2002.

3.20. Para os atos praticados na vigência do novo Código, após 11/1/2003, aplica-se o prazo geral de prescrição de dez anos, contados da ocorrência do ilícito. Assim, não há que se falar em prescrição da punição objetivada por meio deste processo, em quaisquer das hipóteses acima, uma vez que o recorrente foi notificado em 31/7/2007, conforme mencionado no item 3.4 desta instrução.

3.21. Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:

a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;

b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC

3.22. Ainda que se adote esse entendimento, não se verifica a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, uma vez que esta Corte foi notificada oficialmente da constituição da tomada de contas especial em 27/10/2010 (peça 4, p. 1-2), vindo a prolatar a decisão condenatória em 25/2/2014, por meio do Acórdão 736/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 86).

3.23. Ainda em sede de preliminar, no tocante à alegada prescrição para instauração de TCE, cabe esclarecer, em princípio, que a tomada de contas especial teve sua instauração autorizada em 28/3/2008, conforme despacho da Diretoria Executiva do FNS acostado à peça 2, p. 2. Verifica-se, assim, que a instauração da TCE pelo FNS se deu dentro do prazo de dez anos contados da data da ocorrência do fato gerador, razão por que não cabia sequer a hipótese de dispensa de sua instauração prevista na então vigente IN TCU 56/2007, art. 5º, § 4º.

3.24. Ainda que tivesse transcorrido o prazo de dez anos entre as datas de ocorrência dos fatos tidos como irregulares e de instauração da TCE, cabe ressaltar que essa possibilidade de dispensa constituía mera faculdade do Tribunal, podendo o TCU deliberar de forma contrária, conforme o próprio § 4º do supramencionado normativo já previa:

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º. (grifos acrescidos)

3.25. Quanto ao valor do débito, que ensejaria a dispensa da instauração da tomada de contas especial, cabe ressaltar que a própria IN-CU 71/2012 faz ressalva a determinação em contrário do Tribunal, sem contar que a referida TCE foi instaurada anteriormente à edição dessa Instrução Normativa, estando em vigor, então, a IN TCU 56/2007, que estabelecia o valor mínimo **atualizado** de R\$ 23.000,00 a partir do qual a TCE seria encaminhada ao TCU.

3.26. Referindo-se a Instrução a valores atualizados, o demonstrativo de débito elaborado em 2007 e acostado à peça 9, já indicava um valor total de R\$ 447.704,13, não obstante tenha sido esse montante substancialmente reduzido com a prolação do Acórdão 736/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 86) para R\$ 43.976,45, em valores históricos e cujo valor atualizado monetariamente (sem incidência de juros), ultrapassa R\$ 85 mil, nesta data.

3.27. Propõe-se, assim, negar acolhimento às preliminares suscitadas.

4. A documentação acostada pelo recorrente demonstraria a regularidade da aplicação dos recursos federais do PAB e do PCCN recebidos pelo município

4.1. Argumenta o recorrente que o próprio Acórdão vergastado teria rechaçado todas as outras impropriedades apontadas, *ex vi* dos seus itens 2.6 e 2.7 (peça 103, p. 8):

- a) Afirma que não lhe cabe qualquer responsabilidade em virtude dos pagamentos à empresa Cristalina Distribuidora de Bebidas Ltda. considerando que mesma apresentou, à época, toda a documentação, devidamente registrada e autenticada em cartório, independentemente de seu nome de fantasia, conforme atestariam os documentos acostados ao recurso (p 8-9).
- b) Assevera que a própria legislação do Piso de Atenção Básica – PAB atribui discricionariedade ao administrador para utilização das verbas, as quais teriam sido aplicadas na aquisição de medicamentos (p. 9).
- c) Menciona a Portaria 648/GM/2006, do Ministério da Saúde, a qual evidenciaria que compete aos municípios e ao Distrito Federal, como gestores do sistema local de saúde, a organização, cumprimento dos princípios e execução das ações dessa política (p. 10).
- d) Destaca que a própria Lei 8.142/1990 condicionou a utilização das verbas do Piso de Atenção Básica apenas e genericamente às ações de saúde, como fez o ora recorrente, do mesmo modo que a Lei 8.080/1990 e a Portaria 3925/1999 (p. 10).
- e) Tece considerações acerca do atendimento do interesse público por parte do recorrente, porquanto o próprio Acórdão atacado reconheceria que o dinheiro público foi utilizado para o financiamento de gastos com medicamentos e, portanto, com a saúde do município (p. 11).
- f) Acosta julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região para sustentar a legalidade dos pagamentos efetuados, no âmbito do Programa de Atenção à Saúde Básica (p. 11-14).
- g) Com relação aos pagamentos de tarifas bancárias, no valor de R\$ 57,86, sustenta que a pouca materialidade do débito deveria motivar seu afastamento, com base no art. 6º, I, da IN TCU 71/2012 (p. 14).
- h) Afirma que comprovou, por intermédio de documentação anexa, a devida aplicação dos recursos recebidos do PCCN – Programa de Combate às Carências Nutricionais, tanto que o próprio relatório da CGU mencionaria o fato de ter solicitado e recebido o Cadastro de Beneficiários do PCCN e respectivos cartões de controle de entrega de leite e óleo, dentro de programa municipal denominado “leite e saúde” (p. 15).
- i) Assevera que em nenhum momento os relatórios de fiscalização referem-se a suposto dano ao erário ou enriquecimento ilícito por parte do recorrente, trazendo julgado do TCU acerca da aplicação de recursos com desvio de objeto e não de finalidade (p. 15-16).

- j) Acosta ainda outro julgado do Tribunal para sustentar a ausência de má-fé ou dano ao erário decorrente das ações do ex-gestor (p. 16-17).
- k) Menciona, outrossim, jurisprudência do TRF 5ª Região segundo o qual supostas irregularidades formais na execução de convênios não evidenciariam dano ao erário ou enriquecimento ilícito do gestor, o que se aplicaria ao presente caso (p. 17-18).
- l) Por fim, afirma que suas contas deveriam ser julgadas regulares, ainda que com ressalvas, nos termos do art. 16, I e II, da Lei 8.443/1992 (p. 18-19).

Análise:

4.2. O recorrente acosta à peça 103, p. 25, nota de empenho, com indicação do cheque nº 850111, no valor de R\$ 15.220,51, pago à empresa Cristalina Distribuidora Ltda., em 14/3/2003, conforme recibo à peça 103, p. 26, e nota fiscal à pág. 27, concernentes à aquisição de medicamentos junto àquela empresa para utilização no município.

4.3. À mesma peça 103, p. 28-72, foram acostados os documentos concernentes ao processo licitatório para compra de medicamentos, na modalidade convite, que culminou na contratação da referida empresa Cristalina Distribuidora Ltda. Na referida documentação, constam as certidões negativas concernentes à licitante vencedora, à peça 103, p. 52-55, emitidas à época, contendo inclusive código de controle da certidão, dando, portanto, aparência de regularidade para que a referida pessoa jurídica participasse do certame.

4.4. O fato de a CGU ter evidenciado que as referidas certidões negativas de débitos não teriam sido emitidas pelos órgãos, em consulta aos respectivos sítios na internet (peça 2, p. 20-21), implica em possível responsabilização civil ou criminal da empresa, por falsificação de documento público, entretanto, estender essa responsabilização ao gestor seria extrapolar do razoável, diante do que foi apresentado nos autos.

4.5. Para responsabilização do ex-Prefeito, é necessário que as evidências coletadas e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano perfeitamente apurado estejam evidenciadas, antes que o TCU interfira na esfera de direitos do jurisdicionado, sob pena de se estabelecer processo draconiano, baseado em presunção relativa de culpa.

4.6. Deve-se considerar, ainda, que a Portaria 3.925/1998, mencionada pelo recorrente, estabelecem em seu item 3, que:

Os recursos financeiros do PAB poderão ser utilizados em todas as despesas de custeio e capital relacionadas entre as responsabilidades definidas para a gestão da atenção básica e coerentes com as diretrizes do Plano Municipal de Saúde, que é a base das atividades e programações desse nível de direção do SUS, sendo vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações nele não previstas e de acordo com as seguintes orientações:

I - Todas as despesas de custeio da Atenção Básica podem ser realizadas com recursos do PAB, excluindo:

- pagamento de servidores inativos;
- pagamento de gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às unidades de atenção básica;
- pagamento de assessorias / consultorias prestadas por servidor público, quando pertencente ao quadro permanente dos municípios;
- transferência de recursos na forma de contribuições, auxílios ou subvenções a instituições privadas, inclusive as filantrópicas.

II - Todas as despesas de capital relacionadas à rede básica podem ser realizadas com recursos do PAB, excluindo:

- a aquisição e reforma de imóveis não destinados à prestação direta de serviços de saúde à população;

- a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, incluindo veículos de qualquer natureza, não destinados à realização das ações de atenção básica.

4.7. Desse modo, dado o caráter genérico oferecido pela regulamentação do PAB, entende-se pertinentes as despesas realizadas com aquisição de medicamentos pela Prefeitura. Inclusive, o Tribunal já havia acolhido como devidas as despesas efetuadas com pagamento de servidores ativos da Prefeitura e com alimentação de servidores ligados à Saúde da Família, conforme Relatório do Acórdão recorrido à peça 84.

4.8. Há que se considerar, ainda, o fato de terem se passado mais de dez anos dos fatos inquinados, dificultando ou impossibilitando providências e diligências nesse sentido, até em função do que estabelece o art. 6º, II, IN-TCU 71, de 28/11/2012.

4.9. À peça 103, p. 58, consta a proposta financeira empresa Cristalina Distribuidora Ltda. que sagrou-se vencedora no certame. Ora, a documentação acostada, ainda que tardiamente, confere aparência de legalidade ao procedimento adotado pela Prefeitura, caracterizando inexigibilidade de conduta diversa por parte do ex-Administrador municipal.

4.10. Por conseguinte, e evidenciando-se que o Município de Belém-PB foi beneficiado com a aquisição dos medicamentos, sendo as despesas aplicadas na área de Saúde, propõe-se o acolhimento destas despesas, no valor de R\$ 15.220,51, como regulares.

4.11. Quanto às despesas não comprovadas com recursos do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais-ICCN, o recorrente acosta à peça 103, p. 74, declaração da Empresa Maxim's Comércio e Representações Ltda. dando informando que emitiu em favor da Prefeitura de Belém-PB a nota fiscal 1059/2001, no valor de R\$ 5.252,00, referente a venda de leite e óleo efetuada, e que depois da referida emissão, o talonário de notas fiscais da qual ela fazia parte foi extraviado.

4.12. Tal declaração foi emitida em função de que o relatório de fiscalização da CGU havia glosado essa despesa daquelas supostamente comprovadas para aquisição de leite (peça 2, p. 7), em virtude de o talonário respectivo haver se extraviado. O referido extravio foi registrado na Delegacia de Crimes contra a Ordem Tributária da Paraíba, conforme certidão de 23/11/2001.

4.13. O recorrente acosta ainda à peça 103, p. 77-170, uma série de processos de pagamento relativos aos anos de 2001, 2002 e 2003, com extratos de cheques, recibos e notas de empenho relativas à aquisição de leite de gado para distribuição a filhos desnutridos, no âmbito do programa "Leite é Saúde", em valores que extrapolam o montante repassado ao município em 2001 e 2002, de R\$ 40.612,50, do qual foram glosados R\$ 28.552,00, conforme detalhado no relatório da CGU (peça 2, p. 6-8).

4.14. Um dos motivos pelos quais as despesas não foram aceitas foi a não apresentação dos documentos comprobatórios da total aplicação dos recursos recebidos pelo município, no Programa de Combate às Carências Nutricionais, tendo ainda a CGU observado que os cadastros de beneficiários e respectivos controles de entrega do leite e óleo vinculam-se a um outro programa, denominado "Leite é Saúde", cuja administração era feita não pela Secretaria de Saúde mas por assessora do Prefeito (peça 2, p. 6-8).

- 4.15. Contudo, foi constatado pela Controladoria-Geral que os recursos do referido programa foram custeados na verdade com recursos do Fundo de Participação dos Municípios, não guardando relação com os recursos oriundos do PCCN.
- 4.16. O recorrente não juntou aos autos comprovantes contábeis ou bancários que evidenciem o nexo de causalidade entre os recursos gastos no referido programa “Leite é Saúde” e os recursos recebidos do Governo Federal vinculados ao PCCN.
- 4.17. Não teriam sido encontrados, ainda, registros referentes à entrega e acompanhamento do PCCN e/ou do programa Leite é Saúde. Havia, porém, segundo a CGU, cadastro de beneficiários, entretanto, sem indicação de peso das crianças ou do respectivo acompanhamento do grau de desnutrição, demonstrando que havia programa semelhante em funcionamento, ainda que sem o acompanhamento que seria de se desejar.
- 4.18. Tais irregularidades, ligadas à gestão do programa, poderiam ser avaliadas em sede de fiscalização operacional, tendente a avaliar melhorias na gestão financeira e finalística do programa, bem como na evidenciação contábil dos recursos.
- 4.19. É sabido que em Prefeituras do interior do Brasil, é comum a prática de utilização de coletorias ou tesourarias, inclusive para pagamento de tributos, o que diante dos recursos tecnológicos atuais e das próprias exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, editada à época, em 2001, tornam-se instrumentos frágeis de gestão, suscetíveis de toda sorte de descontrole e fraudes.
- 4.20. Isso fica evidenciado na leitura dos recibos apresentados pelo recorrente, nos quais havia a indicação “*Recebi da Tesouraria da Prefeitura a importância de...*”. A utilização de sistemas automatizados de emissão de ordens bancárias municipais, disponibilizadas por instituições financeiras oficiais, como o Banco do Brasil, podem minimizar esses problemas e facilitar o controle interno e externo da utilização desses recursos.
- 4.21. Não obstante, a Prefeitura deveria ter segregado esses valores em conta bancária distinta ou em contabilidade separada, como o fez com os recursos identificados pela Controladoria-Geral da União, no montante de R\$ 17.302,00, pagos às empresas Maxim’s Com. Serv. Ltda, notas fiscais 1059, valor R\$ 5.252,00 e 887, valor R\$ 4.200,00 e DSV Comércio e Representação Ltda., nota fiscal 695, valor R\$ 7.850,00 (peça 2, p. 76-170). Estes pagamentos teriam sido realizados com recursos repassados pela União no âmbito do programa PCCN.
- 4.22. Contudo, a referida nota fiscal 1059, no montante de R\$ 5.252,00, de 25/1/2001 pertence ao talonário declarado extraviado pela Empresa Maxim’s Com. Serv. Ltda, motivo pelo qual tais despesas não foram acolhidas. Desse modo, ao fim e ao cabo, o recorrente só logrou demonstrar a correta aplicação de R\$ 12.050,00.
- 4.23. Desse modo, não obstante o montante de documentos (peça trazidos aos autos, não foram apresentados extratos ou outros documentos contábeis que evidenciassem o nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e sua aplicação.
- 4.24. Com relação às despesas com tarifas bancárias, no valor de R\$ 57,86 (peça 77, p. 3) por erro, provavelmente, no cadastramento das contas junto à instituição financeira, uma vez que contas de convênios federais devem ser isentas de tarifa, tais despesas não podem ser acolhidas.
- 4.25. Com relação às doações a pessoas carentes para alimentação (R\$ 135,58), ressalte-se que o Tribunal considerou acolhidas despesas do mesmo gênero (doações a pessoas carentes), tão somente porque tratava-se de gastos com a finalidade tratamento de saúde e compra de medicamentos (R\$ 784,20, correspondentes a 85,26% do total impugnado se (peça 2, p. 18), de R\$ 919,18.

4.26. Contudo, o valor de R\$ 135,38, destinado a pessoas igualmente miseráveis para alimentação, não deveriam ser glosadas, motivo pelo qual pugna-se pelo afastamento da irregularidade, em virtude da pouca materialidade envolvida e por terem tais despesas também, de alguma forma, relação com a melhoria preventiva da saúde (PAB).

4.27. A jurisprudência desta Corte também vem considerando, inclusive, algumas despesas administrativas como desvio de objeto, e não desvio de finalidade, quando imprescindíveis à implementação de ações e serviços públicos de saúde. Nesse sentido, mencionem-se os acórdãos TCU 1.798/2014-1ª Câmara, 3.236/2012-1ª Câmara, 1.566/2012-Plenário e 630/2014-2ª Câmara.

4.28. Em arremate, propõe-se considerar como regulares os valores de R\$ 135,38, relativos a doações para para pessoas necessitadas e de R\$ 15.220,51, referentes a aquisição de medicamentos.

4.29. Quanto ao valor da multa, considerando que não restou evidenciado indício de locupletação pessoal, que o município, de um modo ou de outro, implementou programa de redução de carências nutricionais, bem como a pequena materialidade do débito, propõe-se a redução do valor da multa imputada ao recorrente.

5. Responsabilidade da então Secretária de Saúde Municipal, Sra. Adail Barbosa

5.1. A Sra. Adail Barbosa Lima da Silva, ex-Secretária de Saúde do Município de Belém (PB), não ingressou nestes autos com peça recursal. Entretanto, entende-se cabível estender a este processo os elementos objetivos identificados no TC 028.937/2011-2, na qual foi proposto a exclusão da sua responsabilidade, tendo em vista não atuar como gestora financeira na Secretaria de Saúde.

5.2. Identificou-se naqueles autos:

4.3. Contudo, certidão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, acostada à peça 63, p. 9, como fundamento recursal do outro recorrente nestes autos, dá conta de que os recursos relativos à saúde foram geridos, no período de 2001 a 2004, pelo Prefeito Municipal.

4.4. Não se encontram nos autos, quaisquer evidências de que a ex Secretária autorizou, assinou ou contratou qualquer despesa, sendo que os documentos acostados revelam assinaturas do próprio Prefeito ou do tesoureiro municipal (peça 1, p. 70-82).

4.5. Tal evidência, com efeito, poderia minimizar a responsabilidade da recorrente quanto à operacionalização e manejo dos recursos financeiros do Fundo de Saúde Municipal, entretanto, não afastaria o dever legal de fiscalização da correta aplicação dos recursos afetos à sua secretaria.

4.6. Contudo, a citação da recorrente, bem como sua condenação, teve por fundamento tão somente a falta de nexo causal entre as despesas efetuadas com recursos federais e os eventuais objetos/medicamentos adquiridos, materializada pela ausência de documentação adequada (notas fiscais).

4.7. Aliás, nessa vertente, revela-se descabida a afirmação da unidade técnica de que a “omissão da ex gestora em assinar tais documentos e em exercer a atividade de ordenadora de despesas da mencionada pasta revela, em verdade, abuso de poder, consubstanciado na omissão do cumprimento de dever imposto por lei”.

4.8. Não há que se falar em abuso de poder se eventualmente a avocação de competências é realizada pelo prefeito municipal, com amparo na própria Lei 8.080/1990, que em seu art. 9º, inciso III, estabelece:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

(...)

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. (grifo nosso)

4.9. Nessa quadra, o Tribunal tem se deparado com casos semelhantes, como se depreende do excerto do Voto Conductor do Acórdão TCU 949/2012 – Segunda Câmara, abaixo transcrito:

14. A jurisprudência do TCU é vacilante no que se refere à responsabilização do prefeito municipal relativamente às irregularidades praticadas com recursos do SUS.

15. Conquanto a significativa maioria dos acórdãos impute solidariedade ao prefeito pelas ilegalidades detectadas, observa-se, no geral, que tais arestos referem-se a situações em que houve a avocação, pelos prefeitos, das competências que deveriam, nos termos da Lei 8080/90, ser afetas aos secretários municipais de saúde. Em tais situações, não existe qualquer dúvida quanto à imputação de responsabilidade.

4.10. Há possibilidade, portanto, de que a gestão dos recursos da saúde seja eventualmente exercida por outro órgão equivalente, determinado pela legislação municipal. Dessa forma, descabe responsabilizar a ex-gestora pela não apresentação de documentação que, a rigor, deveria estar na guarda do órgão ou setor responsável pela sua operacionalização.

5.3. Parecer do Ministério Público de Contas, prolatado nos autos do referido TC 028.937/2011-2 (peça 87), reconhece a não responsabilização da Sra. Adail Barbosa, no que se refere à gerência financeira dos recursos, muito embora a mesma pudesse permanecer na relação jurídica processual caso tivesse sido previamente citada em função dos controles de almoxarifado de medicamentos, para o que não foi. Nesse sentido, o parecer ministerial foi no sentido de exclusão da Sra. Adail Barbosa da relação jurídica processual.

5.4. Como neste processo a responsável está sendo imputada unicamente em função de irregularidades na gerência financeira e contábil dos recursos oriundos do PCCN, propõe-se estender os elementos objetivos daquele TC 028.937/2011-2, para excluir a Sra. Adail Barbosa Lima da Silva da presente relação processual, afastando a imputação de débito e multa que lhe foi cominada.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) tese prevalecente sobre a questão 1: Não incide, na espécie, a preliminar de prescrição da pretensão punitiva do TCU arguida pelo recorrente.

b) tese prevalecente sobre a questão 2: A documentação acostada pelo recorrente não logrou afastar a irregularidade parcial na aplicação dos recursos federais PCCN recebidos pelo município, à exceção dos valores doados a pessoas carentes, no montante de R\$ 135,58, e daqueles relativos a compra de medicamentos, no montante de R\$ 15.220,51, os quais propõe-se seu abatimento do débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de reconsideração do Sr. Tarcísio Marcelo Barbosa de Lima e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para abater o valor de R\$ 15.356,09 do débito a ele imputado bem como reduzir o valor da multa imposta;



- b) Excluir da relação jurídica destes autos a Sra. Adail Barbosa Lima da Silva, extinguindo-se o débito e a multa a ela imputados;
- c) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados, bem como à Procuradoria da República no Estado da Paraíba.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 12/9/2014.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor(a) Federal de Controle Externo
Matrícula 8183-3