

TC 008.852/2015-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Olho d'Água das Cunhãs/MA

Responsáveis: Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs/MA (CPF 152.939.552-68); Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias, ex-Secretário Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA (CPF 026.368.773-20)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs/MA, gestão 2009-2012, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos na modalidade fundo a fundo, quanto à ausência de documentação comprobatória da realização de despesas durante os exercícios de 2010 e 2012, no montante de R\$ 101.877,79 transferidos ao Fundo Municipal de Saúde (FMS).

HISTÓRICO

Instrução preliminar

2. Em preliminar instrução foi registrado que o FMS de Olho d'Água das Cunhãs/MA recebeu repasses do Fundo Nacional de Saúde (FNS) nos anos 2010 e 2012 no valor de R\$ 4,4 milhões e que este Tribunal tinha competência para fiscalizar tais repasses (peça 8, p. 1).

3. Em relação aos motivos ensejadores da tomada de contas, o FNS identificou que havia despesas sem documentação comprobatória no valor de R\$ 101.877,79, tendo sido imputada a responsabilidade ao Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito.

4. A Controladoria-Geral da União (CGU) confirmou o entendimento da concedente pelo dever de ressarcimento ao erário e, neste sentido, foram expedidos o Relatório de Auditoria 228/2015, de 6/2/2015, o Certificado de Auditoria 228/2015, de 6/2/2015 e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 228/2015, de 6/2/2015 (peça 1, p. 29-35). O Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52 da Lei 8.443/1992 foi exarado em 9/4/2015 (peça 1, p. 37).

5. No exame técnico, o débito inicial, no valor original de R\$ 101.877,79, foi reduzido para R\$ 60.008,45 em razão de haver mais dois relatórios complementares do Denasus sobre essa tomada de contas especial os quais acatarem mais alguns comprovantes de despesas apresentados pelo responsável e que não haviam sido considerados pelo tomador de contas (peça 6, p. 76-89).

6. Restaram, portanto, despesas realizadas pelo gestor nos exercícios de 2010 e 2012 que não foram comprovadas perante o Denasus, conforme as informações do último relatório de análise sintetizadas no quadro 1 abaixo:

Quadro 1. Pagamentos realizados sem comprovantes, Agência 1316-1, Banco do Brasil.

Bloco	Valor	Data FG	Conta	Documento	Peça 2
Assistência Farmacêutica	17.000,00	28/12/2012	11.841-9	551316000011843	p. 186
Assistência Farmacêutica	10.405,90	30/09/2010	9.010-7	552954000005742	p. 168
<i>Subtotal</i>	<i>27.405,90</i>				

Atenção Básica	19.505,80	28/12/2012	11.842-7	551316031027014	p. 210
Atenção Básica	5.000,00	10/08/2012	11.842-7	551639002691420	p. 192
Atenção Básica	3.500,00	13/08/2012	11.842-7	550252000020457	p. 192
Atenção Básica	2.500,00	16/11/2012	11.842-7	551316000009466	p. 204
Atenção Básica	2.000,00	20/09/2012	11.842-7	551316000007333	p. 198
Atenção Básica	96,75	27/01/2010	58.040-6	850651	p. 128
<i>Subtotal</i>	<i>32.602,55</i>				
TOTAL	60.008,45				

Fonte: peça 6, p. 87-89.

7. Apesar de quantificado o débito, para evitar o risco de que a documentação apresentada ao Denasus fosse reapresentada a este Tribunal, foi proposta diligência, tanto ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus, quanto ao Serviço de Auditoria do SUS no Maranhão - SEAUD/MA, para que encaminhassem todos os comprovantes de despesas apresentados pelo Sr. José Alberto Azevedo e reconhecidos pela equipe de auditoria, no âmbito dos Relatórios Complementares 13174, criados em 4/9/20014 e 17/12/2014, nos quais foram acatadas, respectivamente, despesas nos valores de R\$ 23.869,34 e R\$ 18.000,00.

8. Os ofícios de diligência 1017 e 1018/2016-TCU/SECEX-MT, datados de 8/9/2016 (peças 10 e 11), foram encaminhados e recebidos nos órgãos nos dias 13/9 e 14/9/2014 (peças 12 e 13). A resposta foi encaminhada por meio do Ofício 1235/SEAUD-MA/DENASUS-MS, de 28/9/2016 e autuada à peça 14.

Instrução complementar

9. Em instrução complementar datada de 17/11/2016 (peça 17), considerou-se a existência de documentos que comprovaram despesas no valor de R\$ 41.869,34 e que o débito apurado no valor de R\$ 60.008,45, atualizado para a data de 17/11/2016, atingira a cifra de R\$ 82.197,18, ficando, portanto, acima do limite mínimo estipulado para o arquivamento de uma tomada de contas especial (R\$ 75.000,00, à época), de acordo com art. 7º, III, da IN-TCU 71/2012.

10. Em relação ao período auditado pelo Denasus - exercício 2010 e julho a dezembro/2012 -, embora a equipe de auditoria tenha registrado que o FMS era coordenado pelo Secretário Municipal de Saúde que, entre outras atribuições, ordenava os empenhos e pagamento das despesas, em conformidade com o art. 9º inciso III da Lei Federal 8.080/1990, foi registrado, também, a impossibilidade de se identificar os ordenadores de despesas, em virtude da falta de apresentação da documentação comprobatória, não tendo sido apresentadas as “fichas de identificação (Ficha de Pessoa Física) e documentos que comprovem o período de gestão e/ou atuação (ato de nomeação, designação, posse, exoneração e dispensa) dos Secretários Municipais de Saúde” (peça 2, p. 28-30).

11. Conforme conclusão da instrução preliminar, na administração municipal, tem-se claro que o prefeito é o principal responsável pela execução do plano de governo e, em consequência, pela execução das despesas, pois, assume um múnus público do zelo e cuidado em vigiar a coisa pública. Portanto, tendo por base a responsabilização em razão da ocorrência de culpa *in vigilando*, foi proposta a citação do Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs/MA, pelo valor de R\$ 60.008,45.

Pronunciamento da Secex-MT

12. Em pronunciamento emitido em 15/5/2017 (peça 20), entendeu-se que o Secretário Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA também deveria ser citado solidariamente com o prefeito, tendo sido proposta diligência àquela prefeitura para que encaminhasse informações sobre os titulares da pasta da saúde do município nos anos de 2010 e 2012.

13. Assim, foi expedido o Ofício 538/2017-TCU/SECEX-MT, de 15/5/2015 (peça 21),

requisitando dados dos responsáveis (titulares ou substitutos) pela Secretaria Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA nos anos de 2010 e 2012. O ofício foi recebido no dia 26/5/2017, conforme AR à peça 22, tendo sido encaminhada a resposta em 14/7/2017 (peça 23).

Instrução citatória

14. Em nova instrução complementar (peça 26), foi analisada a informação encaminhada pelo município de Olho d'Água das Cunhãs/MA, porém, a resposta fornecida não permitiu concluir com razoável segurança quais foram os ocupantes do cargo de Secretário Municipal de Saúde.

15. Na tentativa de resolver o imbróglio, esta Secex-MT efetuou contato por meio telefônico e por e-mail com o município, porém, não houve sucesso em obter os dados (peça 24). Assim, outras fontes de informação foram buscadas, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) que forneceu os documentos sobre a prestação de contas de 2012 do município de Olho d'Água das Cunhãs/MA.

16. Essa documentação trouxe a lista dos gestores da respectiva municipalidade, sendo informado que o Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias foi o Secretário Municipal de Saúde entre 1/1/2009 e 31/12/2012 (peça 25, p. 2). Dessa forma, propôs-se a citação solidária do Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito, gestão 2009-2012, e do Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias, Secretário de Saúde 2009-2012.

17. Considerando que a presente tomada de contas tem como objeto recursos transferidos fundo a fundo, propôs-se, com fulcro no art. 27, I da Lei Complementar 141/2012, que eventual devolução dos valores tivesse como cofre credor a Fundo Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA.

18. Os ofícios de citação foram devidamente encaminhados (peças 30 e 31) e recebidos pelos responsáveis (peças 32 e 33). A resposta foi anexada às peças 34-35 à qual passa-se à análise.

EXAME TÉCNICO

Responsável: Sr. José Alberto Azevedo

19. Regularmente citado, por meio do Ofício 0882/2017-TCU/SECEX-MT, de 25/8/2017 (peça 30), o Sr. José Alberto Azevedo encaminhou como resposta dois ofícios de mesma numeração, por meio dos quais tão somente colaciona o ofício de protocolo de entrada das documentações no Denasus/MS/MA (peça 34) e o protocolo de entrada das documentações relacionadas a 2010 e 2012 no TCE/MA das referidas pendências (peça 35).

Análise

20. Por meio do ofício da peça 34 foi encaminhada a cópia do Ofício 05/2017, de 2/10/2017, em que o Sr. José Alberto Azevedo encaminha para o Denasus/MA “documentações referentes aos ressarcimentos de 2010 e 2012 que constam no relatório complementar”.

21. Essa documentação apresentada é parte do relatório 13174 que reconheceu despesas no valor de R\$ 18.000,00, restando, porém, um saldo de R\$ 78.000,45 que configura prejuízo ao erário, não tendo sido apresentado nenhum elemento novo pelo defendente, permanecendo o débito pelo qual foi citado.

22. Por meio do ofício de peça 35, foram encaminhados apenas dois recibos de entrega de processos ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, sendo um de 1/4/2011 referente ao processo 3928/2011 do exercício de 2010 e outro de 1/4/2013 referente ao processo 3576/2013 do exercício de 2012.

23. Tais protocolos de entrega apenas comprovam que a documentação foi encaminhada ao TCE/MA, porém, não trazem nenhuma informação relevante sobre os débitos imputados ao responsável.

24. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93, do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que compete exclusivamente ao gestor a comprovação da aplicação dos recursos a ele confiados, ou seja, o ônus da prova recai sobre ao responsável identificado nos autos. Ademais, é o entendimento assente desta Corte de Contas.

25. Dessa forma, a documentação trazida aos autos não agrega nenhuma justificativa a respeito dos relatórios de auditoria do Denasus/MA nem desconstitui o débito objeto da citação, devendo, portanto, as alegações de defesa serem refutadas.

Responsável: Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias

26. Regularmente citado, por meio do Ofício 0883/2017-TCU/SECEX-MT, de 25/8/2017 (peça 31), o Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias manteve-se silente. Com fulcro no art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992, propõe-se considerá-lo revel dando seguimento ao processo.

27. Conforme repisado, é oportuno salientar que há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, com respaldo nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, e art. 93, do Decreto-lei 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu no presente caso, vez que o objeto do convênio não foi executado em sua totalidade.

28. Destarte, se o gestor não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que estão sob sua tutela gerencial, a ele será imputado o débito correspondente e a multa aplicável ao caso concreto. Trata-se, em verdade, da culpa presumida, decorrente da culpa contra a legalidade, uma vez que o dano ao Erário resultou da violação de obrigação imposta ao gestor.

CONCLUSÃO

29. Em face da análise promovida nos itens 20 a 25, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Alberto Azevedo, uma vez que a documentação anexada aos autos não trouxe nenhum elemento novo capaz de afastar o dano e nem foi suficiente para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Cabe, portanto, imputar-lhe o débito no valor original de R\$ 60.008,45, conforme quadro 1 supra.

30. Quanto ao Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias, transcorrido o prazo regimental e mantendo-se inerte o responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e imputando-lhe o débito solidariamente com o Sr. José Alberto de Azevedo.

31. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, propõe-se que as contas do Sr. José Alberto e do Sr. Pedro Malaquias sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do RI/TCU, descontado o valor já recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Da prescrição da pretensão punitiva

32. No que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

33. No presente caso, a primeira despesa impugnada ocorreu em 27/1/2010. Já o ato ordenatório da citação dos arrolados foi efetivado no dia 25/8/2017 (data de expedição dos ofícios de citação), antes, portanto, do transcurso de dez anos entre esse ato e alguns dos fatos impugnados.

34. Sendo assim, reconhecida a interrupção do prazo prescricional, conforme preconiza o art. 202, inciso I, do Código Civil vigente, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs/MA;
- b) declarar **revel** o Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias, ex-Secretário Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992, dando-se seguimento ao processo;
- c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam **julgadas irregulares** as contas do Sr. José Alberto Azevedo (CPF 152.939.552-68), ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs/MA e do Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias (CPF 026.368.773-20), ex-Secretário Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA e condená-los, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
17.000,00	28/12/2012
10.405,90	30/09/2010
19.505,80	28/12/2012
5.000,00	10/08/2012
3.500,00	13/08/2012
2.500,00	16/11/2012
2.000,00	20/09/2012
96,75	27/01/2010
60.008,45	

Valor atualizado, com juros, até 1º/3/2018: R\$ 97.823,41 (peça 36).

- d) **aplicar** ao Sr. José Alberto Azevedo (CPF 152.939.552-68) e ao Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias (CPF 026.368.773-20), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, 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 do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

- e) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;
- f) **autorizar**, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;
- g) **encaminhar** cópia do acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, alertando-o de que o voto e o relatório da deliberação podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

SECEX-MT, em 1º de março de 2018.

(Assinado eletronicamente)

CLÁUDIO VARGAS RODRIGUES

AUFC, Matr. 7639-2

Apêndice 1 - Elementos de Responsabilização

Responsáveis mencionados no parágrafo 35 desta instrução.

Irregularidade: pagamentos efetuados com recursos do Fundo Nacional de Saúde sem que fossem apresentados os respectivos comprovantes de liquidação de tais despesas.

1) Sr. José Alberto Azevedo (CPF 152.939.552-68), ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs/MA.

Dispositivos violados: art. 63, §§ 1º e 2º da Lei 4.320/1964; art. 36, § 2º do Decreto 93.872/1986.

Conduta: realizar despesas com recursos do Fundo Nacional de Saúde sem apresentar os comprovantes de liquidação.

Nexo de causalidade: o Sr. José Alberto Azevedo, na condição de prefeito, ao não apresentar os comprovantes de liquidação das despesas impugnadas, não conseguiu comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde.

Culpabilidade: na condição de homem médio e diligente, o Sr. José Alberto Azevedo ocupante da chefia do poder executivo do município, ao efetuar despesas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, deveria ter comprovado sua boa e regular aplicação, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

2) Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias (CPF 026.368.773-20), ex-Secretário Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA.

Dispositivos violados: art. 63, §§ 1º e 2º da Lei 4.320/1964; art. 36, § 2º do Decreto 93.872/1986.

Conduta: realizar despesas com recursos do Fundo Nacional de Saúde sem apresentar os comprovantes de liquidação.

Nexo de causalidade: o Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias, na condição de Secretário Municipal de Saúde, ao não apresentar os comprovantes de liquidação das despesas impugnadas, não conseguiu comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde.

Culpabilidade: na condição de homem médio e diligente, o Sr. Pedro Henrique Alencar Malaquias, gestor do FMS, ao efetuar despesas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, deveria ter comprovado sua boa e regular aplicação, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.