

TC 007.155/2013-1

Tomada de contas especial

Prefeitura Municipal de Riachão do Dantas – SE

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Saúde (MS), em razão da ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos, pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), ao Município de Riachão do Dantas – SE, na modalidade “*fundo a fundo*”, no exercício de 2004.

2. As irregularidades na aplicação de recursos do SUS no Município de Riachão do Dantas – SE foram constatadas no âmbito de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), no ano de 2009, em atendimento à demanda do Ministério Público Federal em Sergipe.

3. A aludida fiscalização deu origem ao Relatório de Auditoria 8414, mediante o qual o Denasus propôs a glosa de valores históricos da ordem de R\$ 376.430,77, em razão da ausência ou da incompletude de documentação comprobatória das despesas, bem como do pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos haviam sido transferidos (peça 1, p. 7-97).

4. Em seu Relatório de TCE, o FNS/MS concluiu pela ocorrência de dano no montante apurado no Relatório de Auditoria 8414 do Denasus, em virtude das irregularidades constatadas. A responsabilidade solidária pelo débito foi atribuída ao prefeito e à secretária de saúde à época, Sr. José Lopes de Almeida e Sra. Jacqueline do Bomfim Farias (peça 1, p. 349), cujo nome viria a ser posteriormente retificado para “*Jacqueline Silva do Bomfim*” mediante o Acórdão 9.288/2017-TCU-1ª Câmara (peça 63).

5. A Controladoria-Geral da União (CGU), ao ratificar o Relatório de Auditoria 8414 e o Relatório de TCE, emitiu certificado e parecer no sentido da irregularidade das contas (peça 1, p. 368-369).

6. No âmbito do TCU, após acolhimento da proposta registrada na instrução inicial (peça 4), complementada pela instrução constante da peça 20, que apontou erro material nas citações realizadas e propôs as suas renovações, foram promovidas as citações dos responsáveis pelo valor original de R\$ 375.658,77 (peças 9, 11, 24, 25, 26, 29 e 30). Ressalte-se que parte do débito, correspondente ao valor de R\$ 21.674,10, relativo à utilização de recursos para pagamento de despesas consideradas estranhas à ação para a qual foram repassados, também foi atribuída solidariamente ao município.

7. Somente o Município de Riachão do Dantas – SE apresentou suas alegações de defesa (peças 12 e 13). Assim, na primeira instrução de mérito formulada para este processo, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe (Secex-SE) concluiu que as justificativas apresentadas pelo município teriam sido suficientes para afastar o débito que lhe foi imputado, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalva (peça 31).

8. Entretanto, em face da revelia do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline do Bomfim Farias naquela ocasião, a unidade técnica considerou que as demais irregularidades não haviam sido elididas e que remanescia débito no valor de R\$ 353.984,67. Em razão disso, propôs, em pareceres uniformes, o julgamento pela irregularidade das contas desses responsáveis e sua condenação em débito, assim como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992 (peças 31-33).

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

9. Mediante parecer constante da peça 34, manifestei minha anuência ao encaminhamento alvitrado, tendo tecido algumas considerações em relação à aplicação da multa, as quais serão por mim reiteradas adiante neste parecer. Adveio o Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria de Vossa Excelência, por meio do qual o Tribunal acolheu integralmente a proposta de encaminhamento inicialmente formulada (peça 35).

10. Após a notificação dos responsáveis acerca da supramencionada decisão, a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, por meio de procurador constituído (peça 51), interpôs embargos de declaração nos quais, entre outras alegações, arguiu pela existência de contradição e obscuridade no Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª ao declarar sua revelia (peça 52).

11. Em face do acolhimento do mencionado argumento – em virtude de os Correios não terem conseguido entregar o expediente citatório em sua residência – por meio do Acórdão 4.851/2017-TCU-1ª Câmara, o Tribunal declarou a nulidade da citação da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, assim como a dos atos dela decorrentes (inclusive a do Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª Câmara, por meio do qual a responsável havia sido condenada), estendendo-se os efeitos dessa decisão ao Sr. José Lopes de Almeida, tendo também determinado a realização de novas citações desses responsáveis (peça 57).

12. Dessa forma, foi renovada a citação solidária dos responsáveis (peças 75 e 85). A despeito de não constar dos autos expediente que certifique sua ciência em relação ao ofício citatório que lhe foi encaminhado, em 26/12/2017, a Sra. Jacqueline apresentou suas alegações de defesa (peça 88), o que supre eventual falha na citação, conforme prevê o art. 179, § 4º, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

13. Relativamente ao Sr. José Lopes de Almeida, conquanto tenha tomado ciência do expediente que lhe foi remetido (peça 77), optou por manter-se silente e não se manifestou quanto às irregularidades a ele atribuídas.

14. Analisadas as alegações de defesa da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, conjuntamente com aspectos atinentes à revelia no âmbito do TCU, a Secex-SE propôs, em pareceres convergentes:

a) declarar a revelia do Sr. José Lopes de Almeida;

b) julgar irregulares as contas do Sr. José Lopes e as da Sra. Jacqueline, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do valor apurado como débito; e

c) aplicar individualmente aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. Aquiesço novamente à proposta de encaminhamento formulada pela Secex-SE para este processo, sem prejuízo de tecer as considerações a seguir.

16. O valor do débito foi adequadamente quantificado, na medida em que decorreu de irregularidades constatadas na já mencionada auditoria realizada pelo Denasus, conforme Relatório de Auditoria 8414, a saber:

a) ausência de documentação comprobatória das despesas com recursos da atenção básica e vigilância em saúde (R\$ 157.484,66);

b) pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram repassados (R\$ 21.674,10);

c) transferência para outra conta da saúde sem comprovação da despesa realizada (R\$ 22.430,00);

d) processos de pagamento incompletos (R\$ 10.802,27); e

e) não apresentação de processos de despesas (R\$ 163.267,74).

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

17. Cumpre ressaltar que o débito no valor de R\$ 21.674,10, concernente a pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram repassados (alínea “b” acima), o qual havia sido imputado solidariamente ao Município de Riachão do Dantas – SE, foi afastado pela decisão proferida por meio do Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª Câmara, haja vista ter restado “*configurado apenas o desvio de objeto na aplicação dos recursos federais, porém mantendo-se a finalidade a eles atribuída*”, nos termos do voto condutor do referido julgado, proferido por V.Exa. (peça 36). Remanesce assim, nesta TCE, débito no montante original de R\$ 353.984,67.

18. No que concerne à responsabilização dos agentes municipais, de acordo com a Lei 8.080/1990, que dispõe, entre outros aspectos, sobre a organização e o funcionamento dos serviços de saúde em todo o território nacional, a direção do SUS (e, conseqüentemente, a gestão dos recursos a ele inerentes) será exercida, no âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente (art. 9º, inciso III).

19. Esse entendimento é corroborado pelo enunciado abaixo, extraído da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

**A responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde é do secretário de saúde** (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990). Independentemente da **participação de outros agentes** na prática de determinados atos de administração dos recursos, remanesce para o secretário a responsabilidade primeira pela correta aplicação dos recursos e pelo alcance dos objetivos estabelecidos no Sistema Único de Saúde. (Acórdão 5.509/2013-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes, grifamos)

20. Depreende-se, todavia, da leitura do enunciado acima apresentado, que, a despeito de ser responsabilidade primária do Secretário Saúde, a gestão dos recursos do SUS, na esfera municipal, admite a “*participação de outros agentes*”. Sobre o tema, acresço enunciado também colhido da jurisprudência selecionada, mediante o qual o TCU estabeleceu as circunstâncias que podem ensejar a responsabilização do prefeito municipal na gestão desses recursos:

**O prefeito somente responde por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente**, pois, no âmbito municipal, a direção do SUS é competência da respectiva secretaria de saúde ou órgão equivalente (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990). (Acórdãos TCU 7.503/2015-1ª Câmara e 203/2018-Plenário, relatores Ministros Walton Alencar Rodrigues e Augusto Nardes, respectivamente, grifamos)

21. No caso em análise, durante a movimentação dos recursos do SUS no exercício de 2004, constatou-se que diversos cheques foram assinados conjuntamente pela Sra. Jacqueline do Bomfim Farias (atualmente Jacqueline Silva do Bomfim) e pelo Sr. José Lopes de Almeida. Foram identificadas ainda várias ordens de pagamento e notas de empenho assinadas pelo Sr. José Lopes (peças 65 e 66). Esses fatos denotam uma participação ativa do ex-prefeito de Riachão do Dantas – SE na gestão dos recursos do SUS naquele município.

22. Reputo, portanto, ter sido acertada a responsabilização solidária do Sr. José Lopes e da Sra. Jacqueline – prefeito e secretária de saúde municipais, respectivamente, à época dos fatos – pelas irregularidades constatadas e, conseqüentemente, pelo débito apurado nesta TCE.

23. Releva ainda mencionar que, em suas alegações de defesa, a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim formulou pedido de prorrogação de prazo para que pudesse complementar sua defesa com cópia da prestação de contas municipal dos recursos do SUS referente a 2004 que estava tentando obter com o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (peça 88, p. 8).

24. Sobre o tema, o TCU firmou o entendimento de que a ausência de comunicação acerca de deferimento de pedido de prorrogação de prazo formulado pelo responsável não

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

acarreta prejuízo para o pleno exercício de sua defesa. Nesse sentido, no voto revisor que orientou o Acórdão 12.750/2016-TCU-2ª Câmara, prolatado em sede de recurso de reconsideração, o Ministro Weder de Oliveira assim se manifestou (grifamos):

Conforme estabelecido no art. 183, parágrafo único, do RI/TCU, a prorrogação, quando cabível, contar-se-á a partir do término do prazo inicialmente concedido e independerá de notificação da parte.

Nos termos desse dispositivo, **a apresentação de pedido de prorrogação de prazo não tem efeito suspensivo, não sendo possível interpretar que, enquanto não notificado sobre a aceitação ou não do pedido, o responsável esteja autorizado a se manter inerte e a não ser diligente em apresentar suas alegações de defesa no prazo inicialmente fixado ou no prazo resultante da prorrogação, que ele mesmo requereu.**

25. No caso em análise, transcorridos quase três meses da data em que foi solicitada a dilação de prazo (26/12/2017, peça 88, p. 8), não foram acostados aos autos os novos elementos mencionados pela Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, motivo pelo qual não há mais que se falar em prorrogação de prazo no atual momento processual.

26. Considero, portanto, que, às alegações de defesa apresentadas pela Sra. Jacqueline Silva do Bomfim não foram acostados documentos capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados, pelo FNS, ao Município de Riachão do Dantas – SE. Quanto ao Sr. José Lopes de Almeida, mesmo tendo sido regularmente citado em mais de uma ocasião, o mesmo não compareceu para se defender neste processo.

27. Dessa forma, em face das diversas irregularidades perpetradas na aplicação de recursos SUS pelo Município de Riachão do Dantas – SE, bem como da ausência de elementos convincentes e robustos o suficiente para elidi-las, torna-se inviável a comprovação da existência de boa-fé na conduta dos responsáveis, assim como de outros excludentes de culpabilidade, o que autoriza este Tribunal a proferir, desde logo, o julgamento de mérito pela irregularidade de suas contas, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

28. Quanto à proposta de cominação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, impende inicialmente transcrever excertos do Acórdão 1.441/2016-TCU- Plenário (relator Min. Benjamin Zymler), por meio do qual foi julgado Incidente de Uniformização de Jurisprudência a respeito da prescrição da pretensão punitiva do TCU:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao **prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil** [dez anos];

(...)

9.1.3. **o ato que ordenar a citação**, a audiência ou oitiva **da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1**, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil; (grifamos)

29. No âmbito desta TCE, as irregularidades dizem respeito à aplicação de recursos do SUS transferidos na modalidade “*fundo a fundo*” no exercício de 2004. Foram identificadas várias despesas, ocorridas em diferentes datas ao longo daquele exercício, desde 2/1/2004 até 23/12/2004, para as quais não foi apresentada documentação comprobatória suficiente para demonstrar sua regularidade. O detalhamento das datas consta da peça 31, p. 3-6, 9-12 e 14-17.

30. Como o ato que ordenou a citação foi emitido em 18/6/2014, conforme pronunciamento da Secex-SE (peça 5), mediante delegação de competência do ministro-relator e subdelegação do titular daquela unidade técnica, entendo cabível a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 proporcionalmente aos débitos relativos a irregularidades ocorridas após 18/6/2004. Para as demais despesas (débitos relativos ao período de 2/1/2004 a 17/6/2004), considero haver ocorrido a prescrição da pretensão punitiva, não devendo tais valores, portanto, serem considerados como fundamento para a aplicação da multa.

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

31. Ressalto, por fim, que, na proposta de encaminhamento constante da instrução de mérito formulada pela unidade instrutiva (peça 89, p. 13-18), foi registrado o nome antigo da ex-Secretária de Saúde do Riachão do Dantas – SE (“*Jacqueline do Bonfim Farias*”), desconsiderando-se, dessa forma, a retificação efetuada pelo Acórdão 9.288/2017-TCU-1ª Câmara (peça 63).

32. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento uniforme alvitada pela Secex-SE, sem prejuízo de propor a correção do nome da responsável de “*Jacqueline do Bonfim Farias*” para seu atual nome, a saber: “*Jacqueline Silva do Bomfim*”, com vistas a evitar a necessidade de futura retificação no acórdão que vier a ser proferido.

*(Assinado eletronicamente)*

**Sergio Ricardo Costa Caribé**  
Procurador