

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC-007.155/2013-1

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Riachão do Dantas/SE

Responsáveis: Jacqueline Silva do Bomfim (465.963.805-72); José Lopes de Almeida (011.081.665-04); Município de Riachão do Dantas/SE (13.107.180/0001-57).

Representação legal: Roberta Moraes Coelho Calmon Teixeira Mazzei (17534/OAB-BA) e outros, representando Jacqueline Silva do Bomfim.

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTOS EFETUADOS COM RECURSOS DO SUS. CITAÇÕES. CONTAS DO MUNICÍPIO REGULARES COM RESSALVA. CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) em desfavor do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline do Bomfim Farias (atual Jacqueline Silva do Bomfim; peça 51, p. 2), respectivamente ex-prefeito e ex-secretária de saúde de Riachão do Dantas/SE, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos fundo a fundo no exercício de 2004.

2. Como parte do relatório, transcrevo excerto da instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado do Sergipe - Secex/SE (peça 89), com ajustes, que contou com o aval integral do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 90 e 91):

“HISTÓRICO

2. As irregularidades na aplicação de recursos do Sistema de Informações Ambulatórias do SUS (SIA/SUS) no município de Riachão do Dantas/SE, no exercício de 2004, foram constatadas por ocasião de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS, entre 3/8/2009 e 28/8/2009, em atendimento à demanda do Ministério Público Federal em Sergipe, originando o Relatório de Auditoria 8414/2009/Sisaud/SUS, de 23/10/2009, que concluiu pela não comprovação de despesas realizadas no valor histórico de R\$ 376.430,77 (peça 1, p. 7-97).

3. No âmbito do Ministério da Saúde, os responsáveis foram notificados com êxito, conforme avisos de recebimento, para recolher o valor impugnado, tendo os responsáveis permanecido silentes:

a) em 6/9/2010, o Sr. José Lopes de Almeida (peça 1, p. 195 e 201);

b) em 8/9/2010, o então prefeito municipal em exercício, Sr. Laelson Meneses da Silva (peça 1, p. 197 e 199); e

c) em 10/9/2010, a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim (peça 1, p. 205 e 207), que solicitou prorrogação de prazo, em 27/9/2010, para apresentar suas justificativas (peça 1, p. 209), tendo sido atendida e comunicada em 28/12/2010 com a dilação de mais 10 dias (peça 1, p. 263 e 265).

3.1. Ao final dos exames promovidos pelo Fundo Nacional de Saúde, em sede de tomada de contas especial, foi emitido o Relatório de TCE 000031 (peça 1, p. 337-349), em 19/1/2011, confirmando as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 8414/2009/Sisaud/SUS, concluindo pela não comprovação de despesas realizadas no valor histórico de R\$ 376.430,77, e inscrevendo-se as responsabilidades do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline Silva do

Bomfim, em 25/1/2011, por este valor no Siafi (peça 1, p. 331).

4. A Secretaria Federal de Controle Interno, ratificando o Relatório de Auditoria 8414/2009/Sisaud/SUS e o Relatório de TCE 000031/2011, emitiu certificado e parecer no sentido da irregularidade das contas em 2/10/2012 e 4/10/2012, respectivamente (peça 1, p. 368-369), e a autoridade ministerial competente declarou ter tomado conhecimento de tais conclusões em 10/12/2012 (peça 1, p. 371). Os presentes autos foram autuados nesta Corte de Contas em 18/3/2013.

5. No âmbito deste Tribunal, após proposta e acolhimento dos termos da instrução inicial de 18/6/2014 (peça 4), complementada pela instrução de 5/2/2015 (peça 20), que registrou erro material nas citações realizadas e propôs as suas renovações, foram promovidas as citações dos seguintes responsáveis:

a) prefeitura municipal de Riachão do Dantas/SE, mediante ofício 709/2014-TCU-Secex-SE, datado de 27/6/2014 (peça 9), e respectivo aviso de recebimento de 30/6/2014 (peça 11), tendo apresentado suas alegações de defesa em 30/7/2014 (peças 12 e 13);

b) Sr. José Lopes de Almeida (CPF 138.831.941-15), prefeito à época, solidariamente com a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72), secretária de saúde à época, do município de Riachão do Dantas/SE, mediante ofício 609/2015-TCU-SECEX-SE, datado de 19/5/2015 (peça 24), e respectivo aviso de recebimento de 26/5/2015 (peça 26), tendo permanecido silente; e

c) Sra. Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72), secretária de saúde à época, solidariamente com o Sr. José Lopes de Almeida (CPF 138.831.941-15), prefeito à época, do município de Riachão do Dantas/SE, mediante edital 019/2015, de 15/7/2015 (peça 29), publicado no DOU de 23/2015 (peça 30), após tentativa frustrada mediante ofício 608/2015-TCU-SECEX-SE, datado de 19/5/2015 (peça 25), devolvido (peça 27), tendo permanecido silente.

6. A instrução anterior destes autos (peça 31) cuidou de examinar as alegações de defesa apresentadas pelo município, bem como as revelias dos outros dois responsáveis.

6.1. A citação do ente federativo, realizada por meio do Ofício 0709/2014-TCU/Secex-SE (peça 9), foi para apresentar alegações de defesa quanto à seguinte ocorrência:

Situação encontrada: Pagamentos, com recursos do Piso da Atenção Básica - PAB, de despesas estranhas a esta ação, que deveriam ser custeadas com recursos de outra ação de saúde ou com recursos próprios da prefeitura.

Crítérios: Portaria/GM/MS 3.925/1998 e Lei 8.080/90.

Evidências: extratos bancários da conta corrente 58.040-6, agência/BB 2525-9, e processos de pagamentos.

Responsáveis: José Lopes de Almeida (CPF 001.081.665-04), Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72) e o município de Riachão do Dantas/SE (CNPJ 13.107.180/0001-57).

Valores e datas das ocorrências:

Data	Valor (R\$)	Cheque	Beneficiado/serviço	Fonte de Recursos adequada
6/1/2004	598,50	850.877	Coordenadora do Núcleo de Vigilância Ambiental	Vigilância em Saúde
14/1/2004	239,40	850.909	Frete para Secretária Municipal de Saúde	Próprios
14/1/2004	598,50	850.897	Coordenadora do Núcleo de Vigilância Ambiental	Vigilância em Saúde
20/1/2004	94,05	850.934	Serviços fotográficos	Próprios
12/2/2004	2.500,00	850.953	Folha dos agentes de endemias	Vigilância em Saúde
16/2/2004	855,00	850.966	Coordenadora do Núcleo de Vigilância Ambiental	Vigilância em Saúde
16/2/2004	684,00	850.973	Digitadora do departamento de vigilância epidemiológica	Vigilância em Saúde
16/2/2004	384,75	850.983	Motorista do Departamento de Auditoria, Controle e Avaliação	Próprios
18/2/2004	342,00	850.989	Motorista da secretaria municipal de saúde	Próprios
16/3/2004	1.348,20	851.008	Locação de veículo para o Departamento de Auditoria, Controle e Avaliação	Próprios

Data	Valor (R\$)	Cheque	Beneficiado/serviço	Fonte de Recursos adequada
14/4/2004	1.348,20	851.080	Locação de veículo para o Departamento de Auditoria, Controle e Avaliação	Próprios
14/4/2004	384,75	851.084	Motorista do Departamento de Auditoria, Controle e Avaliação	Próprios
14/4/2004	300,00	851.099	Aluguel de garagem	Próprios
14/4/2004	1.008,90	851.059	Coordenadora do Núcleo de Vigilância Ambiental	Vigilância em Saúde
15/6/2004	855,00	851.208	Digitadora do departamento de vigilância epidemiológica	Vigilância em Saúde
15/6/2004	600,00	851.212	Sonorização mini trio	Próprios
15/6/2004	384,75	851.178	Motorista do Departamento de Auditoria, Controle e Avaliação	Próprios
16/6/2004	500,00	851.216	Aluguel de garagem	Próprios
14/7/2004	435,00	851.232	Utensílios domésticos	Próprios
16/7/2004	384,75	851.271	Motorista do Departamento de Auditoria, Controle e Avaliação	Próprios
13/8/2004	1.004,70	851.312	Elaboração de encartes	Próprios
18/8/2004	300,00	851.376	Locação de veículo	Próprios
18/8/2004	1.008,90	851.345	Coordenadora do Núcleo de Vigilância Ambiental	Vigilância em Saúde
20/8/2004	427,50	851.368	Treinamento e implantação do sistema de vigilância epidemiológica	Vigilância em Saúde
20/9/2004	212,30	851.397	Frete	Próprios
20/9/2004	965,00	851.403	Digitadora do departamento de vigilância epidemiológica	Vigilância em Saúde
21/9/2004	1.000,00	851.443	Locação de veículo	Próprios
17/11/2004	965,00	851.529	Digitadora do departamento de vigilância epidemiológica	Vigilância em Saúde
18/11/2004	453,55	851.530	Lanches e salgadinhos	Próprios
23/11/2004	482,50	851.579	Técnico em edificações	Próprios
24/11/2004	1.008,90	851.546	Coordenadora do Núcleo de Vigilância Epidemiológica e sanitária	Vigilância em Saúde
Total	21.674,10			

Alegações de defesa: O município de Riachão do Dantas/SE, por meio do seu procurador alegou, no essencial, que (peças 12 e 13):

- o município e o gestor tinham a ilegitimidade passiva, e que por isso não poderiam ser responsabilizados por ações pessoais de ex-gestores;
- seriam promovidas representações ao Ministério Público Federal para a interposição de ação civil pública por ato de improbidade administrativa desses ex-gestores;
- o longo decurso do tempo entre a conduta do ato e a notificação da parte prejudicava a defesa, caracterizando a prescrição da pretensão punitiva.

Exame das alegações de defesa: A unidade técnica concluiu que não cabia a imputação de débito aos ex-gestores nem ao ente federativo. O exame realizado na instrução de peça 31 considerou que:

- o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia decidido nos autos do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, dando fim à controvérsia existente neste Tribunal quanto a este prazo. Ademais, este tribunal também uniformizou sua jurisprudência acerca da mencionada imprescritibilidade, ao emitir a Súmula 282, aprovada pelo Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, de 15/8/2012;
- quanto à ilegitimidade passiva alegada, foi observado ainda nessa instrução que o atual gestor não era responsável nestes autos, e que o município de Riachão do Dantas/SE poderia figurar no polo passivo se restasse configurado o desvio de finalidade;
- restou demonstrada a utilização de parcela dos recursos, que foi destinada ao pagamento da área fim da saúde, para pagamento de despesas relacionadas à área de apoio às ações de saúde,

portanto, fora do objeto previsto originalmente, mas sem desvio de finalidade;

d) embora tenha ocorrida a falha apontada, observou-se que os recursos foram efetivamente utilizados em atividades que guardam relação direta com a área da saúde. Além disso, não foram constatados indícios de que o gestor tenha se beneficiado ilícitamente dos recursos que lhe foram confiados;

e) em casos como este, em que, não havendo indícios de locupletamento, o gestor comprova a utilização dos recursos recebidos em benefício da comunidade, na finalidade prevista, ainda que em objeto diferente daquele previsto no plano de trabalho, não cabe imputação de débito ao agente público, e é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de julgamento das contas pela regularidade com ressalvas. Nesse sentido são os Acórdãos 1.313/2009-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Marcos Vinícios Vilaça, 2.258/2009-TCU-2ª Câmara e 5.300/2008-TCU-2ª Câmara, da relatoria do ministro Benjamin Zynler, e 1.424/2008-TCU-2ª Câmara e 3.567/2008-TCU-2ª Câmara, da relatoria do ministro Raimundo Carrero.

6.2 Concluiu o exame realizado que, afastado o débito no montante de R\$ 21.674,10, não havia razão para manter a responsabilidade do município de Riachão do Dantas/SE, devendo ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo seu representante, sem prejuízo de a irregularidade ser levada em consideração na apreciação das contas dos gestores à época, Sr. José Lopes de Almeida e Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, em conjunto com as demais irregularidades.

6.3 Por outro lado, como mencionado naquela instrução, os responsáveis não apresentaram suas alegações de defesa para as irregularidades constatadas na aplicação dos recursos do SUS, no exercício de 2004, ocorridas na etapa de liquidação das despesas, e apontadas nos Ofícios 0702 e 0703/2014-TCU-Secex-SE, representadas pela ausência da documentação comprobatória da despesa realizada, no valor histórico total de R\$ 157.484,66 (subitem 9.1); pela apresentação de processos de pagamento incompletos, no montante histórico de R\$ 10.802,27 (subitem 9.4); pela não apresentação de processos de despesas, no valor total de R\$ 163.267,74 (subitem 9.5); e ainda pela combinação do desvio de recursos de uma ação de saúde para outra com a ausência de comprovação da despesa realizada, no valor de R\$ 22.430,00 (subitem 9.3).

6.4 Operou-se, no caso, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6.5 Todavia, nos processos deste Tribunal, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

6.6 Como não apresentaram suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.

6.7 Configuradas as revelias frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não restou alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduziam à irregularidade de suas contas.

6.8 Ainda foi observado pela Unidade Técnica na instrução de peça 31 que inexistem nos autos elementos que demonstrassem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, o que implicava que suas contas fossem, desde logo, julgadas irregulares, com a condenação em débito, ante a gravidade dos fatos mencionados no item 9 da instrução de peça 31.

6.9 Ao final da instrução, sugeriu-se:

a) acolher as alegações de defesa apresentadas pelo representante do município de Riachão do Dantas/SE, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade atribuída ao ente federado,

e julgar as suas contas regulares com ressalvas, ante a aplicação de recursos do FNS em objeto diferente do previsto, dando-se quitação;

b) declarar as revelias do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim;

c) julgar irregulares as contas desses dois responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias especificadas na proposta de encaminhamento da instrução de peça 31;

d) aplicar individualmente aos gestores a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c os art. 267 do Regimento Interno do TCU.

7. Essa proposta teve a anuência do titular desta Unidade Técnica, conforme pronunciamento à peça 33.

8. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), por meio de Parecer (peça 34), anuiu à referida proposta, exceto quanto à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ponderou o *Parquet* que, como o ato que ordenou a citação está datado de 18/6/2014, conforme pronunciamento da Secretaria de Controle Externo em Sergipe (peça 5), entendia cabível a aplicação dessa multa, mas 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), considerava haver ocorrido a prescrição da pretensão punitiva, não devendo tais valores, portanto, serem considerados como fundamento para a aplicação da penalidade.

9. Após Parecer do MP/TCU, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª Câmara (peça 35):

a) acolher as alegações de defesa apresentadas pelo representante do município de Riachão do Dantas/SE, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade atribuída ao ente federado; e julgar as suas contas regulares com ressalvas, ante a aplicação de recursos do FNS em objeto diferente do previsto, dando-se-lhe quitação;

b) declarar as revelias do Sr. José Lopes de Almeida (CPF 001.081.665-04) e da Srª Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72), ex-Prefeito e ex-Secretária de Saúde do Município de Riachão do Dantas/SE, respectivamente;

c) julgar irregulares as contas do Sr. José Lopes de Almeida (CPF 138.831.941-15) e da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias constantes da proposta de encaminhamento da instrução de peça 31.

10. Após as devidas notificações junto ao município e aos responsáveis (peças 40 a 45), a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, por meio do seu procurador constituído nos autos à peça 51, deu entrada neste Tribunal com recurso do tipo embargos de declaração (peça 52).

11. Esse recurso foi apreciado por este Tribunal, tendo o Acórdão 4.851/2017-TCU-1ª Câmara (peça 57) deliberado no sentido de:

a) declarar, de ofício, a nulidade da citação da Sra. Jacqueline do Bomfim Farias (CPF 465.963.805-72) (peça 29), assim como dos atos dela decorrentes, incluindo-se a do Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª Câmara (peça 36), estendendo os efeitos dessa deliberação ao Sr. José Lopes de Almeida (CPF 011.081.665-04), que responde solidariamente pelo débito apontado nestes autos;

b) determinar à Secex/SE para promover a citação pessoal de ambos os responsáveis, na forma definida na Resolução TCU 170/2004, objetivando a efetiva comunicação da medida ora determinada, comprovando-se nos autos, se necessária a citação ficta, a realização, nos limites da razoabilidade, dos esforços para a localização dos responsáveis;

c) julgar prejudicados os embargos de declaração interpostos por Jacqueline do Bomfim Farias (peça 52), por perda de objeto.

12. Em 18/10/2017, foram juntados aos autos, pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Sergipe, papéis de trabalho referentes ao Relatório de Auditoria 8414/2009/Sisaud/SUS, que passaram a fazer parte das peças 65 e 66 destes autos.

13. Após as determinações encaminhadas pelo Acórdão 4.851/2017-TCU-1ª Câmara, esta Unidade Técnica encaminhou os autos ao Serviço de Administração desta Secretaria para realizar a

citação solidária do Sr. José Lopes de Almeida (CPF 138.831.941- 15), prefeito à época, e da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72), Secretária Municipal de Saúde à época, do município de Riachão do Dantas/SE, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS as quantias especificadas nos Ofícios 0894 e 0895/2017-TCU/Secex-SE, de 20/10/2017 (peças 74 e 75).

14. À peça 79, a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim juntou aos autos substabelecimento do Sr. Clécio Pereira Lima para o Sr. Antônio Luiz Calmon Teixeira Filho, OAB/BA 14.589.

15. Devido a essa nova procuração, foi realizada outra citação junto à Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, por meio do Ofício 0973/2017-TCU/Secex-SE, de 29/11/2017 (peça 85).

16. Em 26/12/2017 (peça 88), em resposta ao referido ofício, a responsável juntou aos autos as suas alegações de defesa.

17. Por outro lado, o Sr. José Lopes de Almeida, regularmente citado, conforme aviso de recebimento constante da peça 77, manteve-se silente, não apresentando a sua defesa até esse momento processual.

EXAME TÉCNICO

18. Apesar da revelia do Sr. José Lopes de Almeida, em homenagem ao princípio da ampla defesa e do contraditório, aproveita-se em seu favor a defesa apresentada pela Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, que será examinada a seguir.

Alegações de defesa da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim

19. Inicialmente, a gestora fez um histórico das atividades ao longo dos últimos anos. Afirmou que afora o período de 1998 a 2004, quando foi secretária de saúde no município de Riachão de Dantas/SE, exerceu a mesma função à frente dos municípios de Malhada/BA, em 2007, Botuporã/Ba, entre 2009 a 2011, Elísio Medrado/BA, em 2012, e em Coribe/BA, desde 2013, sem ter suas contas rejeitadas (peça 88, p. 1).

19.1 Continuando na sua linha de defesa, a defendente acrescentou que (peça 88, p. 1-3):

a) o Denasus jamais encontrou, com a aludida exceção, qualquer irregularidade nessa função sob sua gestão, o que mostra a seriedade e correção que emprega no exercício da gestão dos recursos de saúde; estranhando a instauração da tomada de contas especial motivada por irregularidades que denotam carência de documentação e de comprovação de despesas;

b) está situada numa briga política entre o anterior prefeito e o que o sucedeu, pois, ao deixar a Secretaria de Saúde, não havia quaisquer das ocorrências que foram identificadas; que essa falta de documentos decorre de retaliação ou de má-gestão por parte do prefeito que assumiu o mandato no exercício seguinte, que deve ter se descuidado de localizar e apresentar a documentação adequadamente, vindo a justificar, absurdamente, que ela não existiria;

c) é possível que a documentação em questão já tenha sido descartada. E caso seja esse o caso, não pode ser responsabilizada pela má gestão subsequente a sua. Diante do possível descarte dessas informações, solicitou ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe uma cópia da prestação de contas da gestão do município referente ao exercício de 2004, conforme protocolo em anexo (peça 88, p. 9), para verificar a possibilidade de suprir as ocorrências que lhe são imputadas como irregularidades.

19.2 Na segunda parte das alegações de defesa, a responsável discorreu sobre a suposta ausência de sua responsabilidade e do descabimento da imputação do débito. Afirmou que (peça 88, p. 3-7):

a) a responsabilidade objetiva tem caráter absolutamente excepcional, e possível apenas quando legalmente prevista;

b) a Lei 8.080/1990 já atribuía, no âmbito municipal, a direção e gestão do Sistema Único de Saúde à Secretaria de Saúde, sem especificar, entretanto, qual seria e de que forma haveria a responsabilidade do titular da pasta em caso de irregularidade;

c) na prática, na grande maioria dos municípios brasileiros, a gestão efetiva dos recursos públicos sempre esteve a cargo do chefe do executivo e não dos secretários, não sendo diferente no

âmbito das Secretarias de Saúde, sobretudo em período anterior ao advento da Lei Complementar 141/2012, que especifica as responsabilidades dos gestores dos recursos do Sistema Único de Saúde;

d) o período apurado é referente ao exercício de 2004, quando a gestão da saúde era substancialmente centralizada pelo chefe do poder executivo. O fato de a requerente ter sido Secretária de Saúde à época não implica, automaticamente, que lhe possa ser imputada a responsabilidade pelo débito, sobretudo porque, na forma do art. 46 da Lei Complementar 141/2012, não há qualquer remissão a possível sanção que resulte de responsabilidade objetiva ou sem culpa, inclusive nos termos da própria Lei 8429/92, que exige o dolo para configuração de improbidade;

e) o Relatório de Auditoria 8414, que ensejou a tomada de contas especial, embora registre, em sua conclusão, a requerente como possível responsável, só aponta os dois prefeitos, época do exercício e o gestor então no exercício do cargo, como responsáveis pelo débito;

f) a responsável sequer foi ouvida até porque as irregularidades com a documentação deveriam ser imputadas à secretaria municipal de planejamento e finanças do município de Riachão do Dantas/SE;

g) as imputações de débito não envolvem desvio ou malversação de recursos, mas irregularidades na documentação, não tendo a requerente a custódia desses documentos;

h) não obstante não constar do Relatório de Auditoria 8414, ainda assim a responsável foi instada, na época, a apresentar defesa, sendo surpreendida, o que a fez solicitar prorrogação de prazo; mesmo assim o Relatório do Tomador Especial de Contas apontou-a como responsável solidária, sem indicar o fundamento legal e qualquer participação nas irregularidades ocorridas;

i) o ordenador de despesa quanto aos recursos de saúde, em 2004, era o então prefeito, embora a requerente fosse a responsável pela direção local do Sistema Único de Saúde. Apenas com o advento da LC 141/2012 é que restou consolidado e definido que o secretário municipal de saúde seria o gestor e ordenador de despesas dos recursos da saúde;

j) não se justifica que o relatório do tomador de contas especial tenha incluído também a requerente, sem qualquer suporte fático ou legal, não se referindo a ela em momento algum quando das observações. Do mesmo modo, o Relatório de Auditoria 256046/2012 consigna que a requerente não apresentou defesa, sem que explicitasse do que deveria se defender, já que nada lhe foi imputado quanto às ocorrências que foram objeto da citação.

19.3 Finalizando suas alegações, a defendente reafirma que está buscando junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Sergipe a cópia da prestação de contas municipal do período de 2004, para demonstrar a consistência dos processos e das despesas realizadas. Por esse motivo, requer deste Tribunal prorrogação de prazo para que sua defesa seja complementada com a documentação pertinente (peça 88, p. 8).

Análise técnica das alegações de defesa

20. Preliminarmente, na essência, a responsável, apesar de ter apresentado as suas alegações de defesa, não juntou aos autos nenhum documento nem explicações convincentes para comprovar a boa e regular aplicação das despesas questionadas. Assim, sua defesa foi apenas genérica, sem documentos comprobatórios.

21. Alegou que não possui a documentação necessária para ilidir as irregularidades, que não sabe se ela existe. Mesmo assim, afirmou que está tentando localizar informações da prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe para poder se defender, e que, por isso, precisa de mais tempo para apresentar essa documentação complementar.

22. Antes, porém, de adentrar ao exame das alegações da responsável, vale destacar que já se passaram mais de sessenta dias da data em que a responsável suscitou que precisaria para se defender, prazo razoável para que pudesse juntar aos autos novos elementos de defesa, o que não o fez. Assim, não há de se falar mais em prorrogação de prazo, nesse momento processual.

23. Quanto à alegação de que o Denasus jamais encontrou, exceto nesse caso, qualquer

irregularidade na função de Secretária de Saúde Municipal sob sua gestão, esse fato, por si só, não modifica as irregularidades que lhe foram atribuídas.

24. Em relação ao argumento de que não possui a documentação comprobatória, que pode até ter sido descartada pela gestão atual, em virtude de briga política; que não pode ser responsabilizada por isso; algumas considerações devem ser feitas:

a) a responsável não atuou como se espera do gestor médio em defesa do interesse público, uma vez que não adotou as medidas suficientes para resguardar as informações necessárias à prestação de contas dos recursos a seu cargo;

b) não tomou quaisquer providências para apurar os motivos do desaparecimento dos mencionados documentos nem comunicou à justiça o suposto desaparecimento dos documentos ou sua dificuldade para obtê-los;

c) a legislação obriga à guarda de documentos de natureza contábil pelo prazo de cinco anos a partir da aprovação da prestação de contas.

24.1 A guarda dos documentos tem por objetivo comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, caso surjam dúvidas a posteriori. Nesse sentido, era dever da gestora ter adotado providências à época nesse sentido. É dever daquele responsável pela gestão dos recursos públicos a seu cargo provar a regular aplicação dos recursos repassados, cabendo a ele esgotar todos os meios legais possíveis a fim de obter os documentos necessários à correta prestação de contas, conforme insculpido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67.

24.2 Assim, a alegação do suposto desaparecimento dos documentos não socorre à defendente.

25. Quanto ao argumento de que a responsabilidade objetiva tem caráter absolutamente excepcional, e possível apenas quando legalmente prevista; trata-se de equívoco da parte, pois incide sobre o gestor e não sobre o ente federativo o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados. Nesse sentido, o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, de 1988, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, deixam claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

25.1 Esse entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12 de outubro de 1982, da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas.

25.2 Desse modo, tal alegação não socorre à responsável.

26. No tocante aos argumentos de que a Lei 8.080/1990 já atribuía, no âmbito municipal, a direção e gestão do Sistema Único de Saúde à Secretaria de Saúde, sem especificar, entretanto, qual seria e de que forma haveria a responsabilidade do titular da pasta em caso de irregularidade; o que foi feito a partir da Lei Complementar 141/2012; que, na prática, na grande maioria dos municípios brasileiros, a gestão efetiva dos recursos públicos sempre esteve a cargo do chefe do executivo e não dos secretários; essas alegações não merecem prosperar.

26.1 A princípio a gestão dos recursos do fundo municipal de saúde é de responsabilidade do secretário municipal de saúde, a quem cabe a comprovação da boa e regular aplicação desses recursos, conforme preconiza o art. 198, inciso I, da Constituição da República, c/c o art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990. Esse também é o entendimento consagrado nesta Corte de Contas.

26.2 Contudo, a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 6.780/2017 – 2ª Câmara, da relatoria do ministro Vital do Rêgo), 2.211/2016 – 1ª Câmara do relator ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) admite a exclusão da culpabilidade do secretário municipal de saúde quando comprovado seu afastamento da gestão de recursos do SUS, por ato formal, o que não se trata do caso examinado.

26.3 A responsável não trouxe qualquer evidência documental que suporte a alegação de que a responsabilidade pela gestão dos recursos financeiros e materiais da saúde era feita pelo prefeito ou por outra secretaria municipal, seja por intermédio de ofícios, por delegação de

competência, portarias etc.

26.4 Gerir significa administrar, dirigir, e quem o faz tem a obrigação de comprovar que aplicou corretamente os recursos públicos, segundo o art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967.

26.5 Todavia, não se pode olvidar que, no âmbito municipal, sobretudo em pequenos municípios, como regra, o prefeito é o ordenador titular de despesa, o que caracteriza a sua responsabilidade solidária com o titular da Secretaria Municipal de Saúde na gestão dos recursos do SUS.

26.6 Apesar de, em geral, o prefeito ser o ordenador de despesas máximo e atuar como última instância decisória na alocação dos recursos municipais, na área de saúde, de acordo com a estrutura concebida pelo SUS, essas atribuições são compartilhadas com a Secretaria Municipal de Saúde e seu respectivo titular. Assim, a princípio, a gestão dos recursos é exercida conjuntamente pelo chefe do poder executivo local e pelo Secretário Municipal de Saúde.

26.7 No caso em exame, observou-se que a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim [, anteriormente denominada Jacqueline do Bomfim Farias], além de responsável pela gestão e comprovação dos recursos públicos questionados, realizou atos típicos de ordenador de despesas, juntamente com o prefeito. Exemplo disso, são os cheques assinados por ela e pelo prefeito para pagamentos de despesas diversas (peça 65, p. 108, 111, 159, 286, 309, 325, 328, 337, 340, 346, 369, 397, 404, 411, 418 e 426, peça 66, p. 16, 19, 25, 28, 34, 69, 79, 87, 90, 102, 164, 178, 218, 226, 258, 277, 324, 328, 367 e 385). Esse fato derruba a alegação da ex-gestora de que era somente o prefeito o ordenador de despesa quanto aos recursos de saúde, em 2004, embora ela fosse a responsável pela direção local do Sistema Único de Saúde.

26.8 Assim, não socorre à responsável as alegações desse ponto examinado.

27. Acerca das alegações de que o seu nome não constava do Relatório de Auditoria 8414, mas foi instada a apresentar defesa, sem qualquer suporte fático ou legal, e que o Relatório de Auditoria 256046/2012 da CGU consignou que a requerente não apresentou defesa, sem que explicitasse do que deveria se defender; tem-se que a gestora não foi referida no Relatório de Auditoria 8414 do Denasus, mas foi comunicada da apuração das irregularidades em 24/8/2010, notificada em 10/9/2010 e em 28/12/2010 (peça 1, p. 347), mas não se manifestou à época, perdendo a oportunidade de se defender.

27.1 Diante dessa inércia, o concedente dos recursos considerou que foram esgotadas as medidas administrativas a seu cargo com vistas ao ressarcimento ao Erário.

27.2 Nesse sentido, não socorre à responsável essas alegações.

28. Quanto aos argumentos da responsável de que o Relatório de Auditoria 8414 do Denasus apenas aponta o prefeito anterior e o seu sucessor como responsáveis pelo débito e que ela não foi ouvida durante a elaboração do referido relatório, o fato é que ela foi notificada com base no que foi apurado nesse documento para apresentar defesa, ainda na fase interna desta tomada de contas especial, no âmbito do Ministério da Saúde, mas não aproveitou a oportunidade para se defender, optando por ficar silente.

29. Desse modo, ante a inexistência de evidências quanto à boa e regular aplicação dos recursos públicos, enseja-se a presunção de dano, porquanto a ausência de documentos e controles que demonstrem a destinação dos bens e serviços financiados com recursos públicos inviabiliza a emissão de juízo positivo, por parte das instâncias de controle, tanto interno quanto externo, acerca da regularidade de sua aplicação.

30. Deve ser destacado que inexistem nos autos elementos que permitam inferir acerca de locupletamento por parte da responsável, todavia, como sustentado no exame, na condição de gestor máximo juntamente com o ex-prefeito, à época, obrigaram-se a garantir a execução regular dos recursos do SUS, mas não cumpriram o dever legal de zelar pela boa e regular aplicação das verbas públicas, pois não comprovaram a destinação das despesas questionadas.

31. Em relação ao Sr. José Lopes de Almeida, prefeito à época dos fatos, como mencionado no início desse exame técnico, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às

irregularidades verificadas. Operou-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

31.1 Todavia, o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

31.2 Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

31.3 Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

31.4 Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

31.5 No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.

31.6 Sobre essa questão, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

31.7 Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

31.8 Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do Sr. José Lopes de Almeida na gestão da coisa pública. Com efeito, também não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, uma vez que optou por não apresentar alegações de defesa para elidir as irregularidades cometidas.

31.9 Acerca desse assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva a boa-fé do responsável, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas. Nesse sentido, sugere-se que as contas do Sr. José Lopes de Almeida em análise sejam julgadas irregulares e em débito o responsável, em razão da ocorrência de dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação de despesas efetuadas com recursos do SIA/SUS no município de Riachão do Dantas/SE.

32. Dessa forma, após os exames realizados quanto às irregularidades representadas pela ausência da documentação comprobatória da despesa realizada, no valor histórico total de

R\$ 157.484,66; pela apresentação de processos de pagamento incompletos, no montante histórico de R\$ 10.802,27; pela não apresentação de processos de despesas, no valor total de R\$ 163.267,74; e ainda pela combinação do desvio de recursos de uma ação de saúde para outra com a ausência de comprovação da despesa realizada, no valor de R\$ 22.430,00 (subitens 9.1, 9.4, 9.5 e 9.3 da instrução de peça 31); que inviabilizaram a comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos aplicados no SAI/SUS no município de Riachão do Dantas/SE; observou-se que as alegações de defesa da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim, ex-Secretária de Saúde do Município, não foram acatadas; bem como que o Sr. José Lopes de Almeida, ex-prefeito à época dos fatos, não se manifestou nos autos. Nesse sentido, restou evidenciada a ocorrência dano ao erário, em virtude do qual se acham os responsáveis obrigados pela reparação aos cofres públicos.

33. Assim, sugere-se julgar irregulares as contas da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim e do Sr. José Lopes de Almeida e condená-los, solidariamente, ao pagamento do débito apontado nos Ofícios 0973 e 0895/2017-TCU/Secex-SE, respectivamente, além de aplicar-lhes a multa legal.

CONCLUSÃO

34. Essa instrução cuidou de examinar as alegações de defesa da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim. Para o outro responsável, o Sr. José Lopes de Almeida, apesar de regularmente citado, manteve-se silente, operando-os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

35. Todavia, em decorrência do princípio da ampla defesa e do contraditório, aproveitou-se em favor do responsável revel a defesa apresentada pela Sra. Jacqueline Silva do Bomfim. Apesar disso, a revelia foi mantida em virtude de as alegações de defesa da ex-secretária de saúde municipal não terem sido aceitas.

36. A defendente não juntou aos autos nenhum documento comprobatório nem explicações convincentes para comprovar a boa e regular aplicação das despesas questionadas. Suas alegações de defesa foram examinadas ponto a ponto, mas não conseguiriam ilidir as irregularidades questionadas. Manteve-se assim os termos do Ofício 0973/2017-TCU/Secex.

37. Quanto ao Sr. José Lopes de Almeida, como não apresentou sua defesa, mantém-se as irregularidades apontadas no Ofício 0895/2017-TCU/Secex.

38. No Anexo I dessa instrução consta os elementos de convicção da responsabilidade dos responsáveis citados nesta tomada de contas especial.

38.1 A responsabilidade do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim e do Sr. José Lopes de Almeida decorreu da não apresentação da documentação comprobatória da despesa realizada (subitem 9.1), da apresentação de processos de pagamento incompletos (subitem 9.4), da não apresentação de processos de despesas (subitem 9.5), do desvio de objeto dos recursos consubstanciado na realização de despesas de uma ação de saúde com recursos destinados a outra ação de saúde (subitem 9.2), e ainda da combinação do desvio de recursos de uma ação de saúde para outra com a ausência de comprovação da despesa realizada (subitem 9.3).

39. Ainda deve ser destacado que, no presente caso concreto, em relação à prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, deve ser adotado o entendimento do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), por meio de Parecer (peça 34), quanto à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ponderou o Parquet que, como o ato que ordenou a citação está datado de 18/6/2014, entendia cabível a aplicação dessa multa mas 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), considerava haver ocorrido a prescrição da pretensão punitiva, não devendo tais valores, portanto, serem considerados como fundamento para a aplicação da penalidade.

40. Em relação ao cofre destinatário do montante do débito atualizado, deve ser observado recente entendimento firmado neste Tribunal por conta do Acórdão 1.072/2017-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, que deliberou sobre representação formulada pela SecexSaúde,

diante de recusa do Fundo Nacional de Saúde em instaurar tomadas de contas especiais para apurar débitos de origem federal transferidos ‘fundo a fundo’, identificados em auditorias e fiscalizações realizadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus).

40.1 Nessa decisão, o Plenário desta Corte de Contas estabeleceu que a definição dos cofres destinatários dos débitos relacionados às transferências na modalidade ‘fundo a fundo’ passaria a depender da natureza das irregularidades perpetradas.

40.2 Esse acórdão firmou entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos ‘fundo a fundo’ aos estados, municípios e ao Distrito Federal, em especial no que diz respeito à interpretação e à aplicação do art. 27 da Lei Complementar 141/2012. Dessa decisão, vale transcrever os seguintes pontos:

9.3.1. o art. 27 da Lei Complementar 141/2012 refere-se exclusivamente aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade, nos quais os recursos são aplicados em prol da sociedade, mas em objeto ou finalidade distintos do pactuado, não abarcando os casos de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversação, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) ou de recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular;

9.3.2 com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa;

(...);

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990;

40.3 Como se percebe, no caso em tela, os recursos impugnados ensejaram situações de ausência da documentação comprobatória da despesa realizada, apresentação de processos de pagamento incompletos, não apresentação de processos de despesas, e ainda pela combinação do desvio de recursos de uma ação de saúde para outra com a ausência de comprovação da despesa realizada. Nesses casos, aplica-se o mesmo entendimento firmado nos termos do subitem 9.3.3 do citado Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário. Ou seja, no caso de despesas realizadas sem que haja evidências de que tenham sido aplicadas em prol de alguma finalidade pública, sem comprovação da utilização dos recursos, deve a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) **declarar a revelia** do Sr. José Lopes de Almeida (CPF 001.081.665-04), prefeito à época do município de Riachão do Dantas/SE, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992,

c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, **julgar irregulares** as contas do Sr. José Lopes de Almeida (CPF 138.831.941-15), prefeito à época, e da Sra. Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72), secretária de saúde à época, do município de Riachão do Dantas/SE, e **condená-los** solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 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 Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, abatendo-se na oportunidade quantia eventualmente ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
2/1/2004	600,00
6/1/2004	921,00
6/1/2004	548,61
14/1/2004	2.000,00
14/1/2004	2.500,00
14/1/2004	2.500,00
14/1/2004	2.666,36
15/1/2004	6.695,00
15/1/2004	1.500,00
21/1/2004	1.700,00
21/1/2004	1.300,00
23/1/2004	1.000,00
26/1/2004	2.000,00
30/1/2004	100,00
9/2/2004	1.348,20
9/2/2004	2.700,00
10/2/2004	855,00
10/2/2004	70,00
10/2/2004	160,00
12/2/2004	504,45
12/2/2004	2.000,00
12/2/2004	378,30
12/2/2004	150,00
13/2/2004	10.750,00
16/2/2004	1.056,70
17/2/2004	1.348,20
17/2/2004	500,00
25/2/2004	500,00
1/3/2004	500,00
3/3/2004	278,00
5/3/2004	400,00
10/3/2004	2.000,00
15/3/2004	2.500,00
16/3/2004	900,00
16/3/2004	1.200,00
18/3/2004	500,00
24/3/2004	500,00
25/3/2004	294,98
14/4/2004	1.348,20
14/4/2004	2.500,00

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
14/4/2004	855,00
19/4/2004	1.348,20
26/4/2004	641,25
5/5/2004	409,73
5/5/2004	19.667,00
6/5/2004	1.638,92
6/5/2004	5.551,09
11/5/2004	3.500,00
11/5/2004	1.500,00
12/5/2004	37,50
12/5/2004	21.600,00
12/5/2004	6.960,00
13/5/2004	3.900,00
14/5/2004	350,14
26/5/2004	750,00
1/6/2004	270,00
9/6/2004	1.805,12
9/6/2004	2.000,00
9/6/2004	1.000,00
15/6/2004	1.282,50
15/6/2004	1.342,20
15/6/2004	1.623,70
15/6/2004	1.942,45
15/6/2004	1.957,40
16/6/2004	324,90
16/6/2004	1.348,20
16/6/2004	1.348,20
16/6/2004	150,00
16/6/2004	700,00
18/6/2004	1.000,00
21/6/2004	1.000,00
21/6/2004	900,00
25/6/2004	813,96
25/6/2004	192,50
25/6/2004	813,96
9/7/2004	342,00
9/7/2004	149,00
9/7/2004	2.000,00
14/7/2004	3.900,00
14/7/2004	1.600,00

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
14/7/2004	2.500,00
14/7/2004	2.000,00
14/7/2004	1.500,00
15/7/2004	342,00
16/7/2004	837,80
16/7/2004	1.381,20
16/7/2004	1.381,20
18/7/2004	555,00
19/7/2004	500,00
21/7/2004	400,00
22/7/2004	800,00
27/7/2004	110,00
29/7/2004	200,00
30/7/2004	600,00
13/8/2004	851,81
13/8/2004	1.930,00
13/8/2004	1.300,00
13/8/2004	1.348,20
13/8/2004	2.000,00
16/8/2004	572,85
16/8/2004	2.000,00
16/8/2004	1.348,20
16/8/2004	500,00
18/8/2004	1.942,45
18/8/2004	308,80
18/8/2004	1.942,45
18/8/2004	1.400,00
18/8/2004	300,00
18/8/2004	3.000,00
18/8/2004	4.100,00
18/8/2004	600,00
18/8/2004	700,00
1/9/2004	200,00
1/9/2004	200,00
14/9/2004	2.293,68
15/9/2004	2.355,08
15/9/2004	50,00
17/9/2004	300,00
20/9/2004	1.348,20
20/9/2004	2.000,00

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
20/9/2004	386,00
20/9/2004	2.000,00
20/9/2004	3.050,00
21/9/2004	579,00
21/9/2004	587,46
21/9/2004	600,00
22/9/2004	140,00
27/9/2004	87,50
14/10/2004	414,23
14/10/2004	21.539,92
14/10/2004	1.638,92
18/10/2004	30.288,00
18/10/2004	7.540,00
18/10/2004	5.850,00
22/10/2004	5.551,09
26/10/2004	1.500,00

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
14/11/2004	750,00
16/11/2004	1.000,00
17/11/2004	2.000,00
17/11/2004	1.500,00
17/11/2004	1.399,89
18/11/2004	4.077,82
18/11/2004	1.000,00
24/11/2004	1.124,67
24/11/2004	2.000,00
24/11/2004	2.500,00
24/11/2004	308,80
24/11/2004	1.500,00
24/11/2004	1.700,00
25/11/2004	1.136,70
25/11/2004	1.136,70
25/11/2004	414,95

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
25/11/2004	1.300,00
25/11/2004	772,00
25/11/2004	1.300,00
26/11/2004	241,00
29/11/2004	3.600,00
30/11/2004	684,24
30/11/2004	167,00
30/11/2004	357,05
30/11/2004	892,00
30/11/2004	167,00
30/11/2004	357,05
7/12/2004	340,00
17/12/2004	7.540,00
21/12/2004	1.638,92
23/12/2004	21.539,92

c) **aplicar** individualmente ao Sr. José Lopes de Almeida (CPF 138.831.941-15), prefeito à época, e à Sra. Jacqueline Silva do Bomfim (CPF 465.963.805-72), secretária de saúde à época, do município de Riachão do Dantas/SE a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c os art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações;

e) **autorizar**, desde logo e caso solicitado, o pagamento das dívidas dos responsáveis, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) **enviar cópia** do acórdão a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e à Prefeitura de Riachão do Dantas/SE;

g) **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Sergipe, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis; e

h) **autorizar**, com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU, a Secex/SE a proceder ao arquivamento do presente processo após as comunicações processuais cabíveis, o trânsito em julgado do Acórdão a ser proferido e a instauração de cobrança executiva, se necessária.”

3. Por sua vez, o representante do MP/TCU, procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo, em síntese, com a proposta alvitada pela Secex/SE, sem prejuízo de tecer algumas considerações, *verbis*:

“(…)

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).

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 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.

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 alvitrada 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.”

É o relatório.