

## VOTO

Trago à apreciação deste colegiado 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 Silva do Bomfim (anteriormente Jacqueline do Bomfim Farias), respectivamente ex-prefeito e ex-secretária de saúde do município 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. As irregularidades que ensejaram essa TCE foram constatadas no âmbito de auditoria realizada em 2009 pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus (peça 1, p. 7-97), que apurou:

- a) a ausência de documentação comprobatória das despesas com recursos da atenção básica e vigilância em saúde (R\$ 157.484,66);
- b) o pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram repassados (R\$ 21.674,10);
- c) a transferência para outra conta da saúde sem comprovação da despesa realizada (R\$ 22.430,00);
- d) a existência de processos de pagamento incompletos (R\$ 11.574,27);
- e) a não apresentação de processos de despesas (R\$ 163.267,74).

3. Em seu relatório de TCE, o FNS/MS concluiu pela ocorrência de dano no montante apurado pelo Denasus (peça 1, p. 337-349), imputando a responsabilidade solidária pelo débito ao prefeito e à secretária de saúde, à época, Sr. José Lopes de Almeida e Sra. Jacqueline do Bomfim Farias, cujo nome viria a ser posteriormente retificado para “Jacqueline Silva do Bomfim” (peças 51, p. 2, e 63). O controle interno (CGU) ratificou o relatório de TCE, emitindo certificado e parecer no sentido da irregularidade das contas (peça 1, p. 368-369).

4. No âmbito do Tribunal, após acolhimento da proposta registrada na instrução inicial (peça 4), a unidade técnica promoveu, em 18/5/2014, a citação dos responsáveis (peça 5), efetuando, posteriormente, a renovação das citações efetuadas (peças 20-21).

5. Os responsáveis foram citados pelo valor original de R\$ 375.658,77 (peças 9, 11, 24, 25, 26, 29 e 30), sendo que parte desse débito, relativo à utilização de recursos para pagamento de despesas consideradas estranhas à ação para a qual foram repassados (R\$ 21.674,10), também foi atribuída solidariamente ao município.

6. Apenas o ente federativo apresentou alegações de defesa, sendo que a Secex/SE entendeu que essas seriam suficientes para afastar o débito imputado à municipalidade.

7. No entendimento da unidade técnica, em que pese restar configurado o desvio de objeto na aplicação de R\$ 21.674,10, a finalidade atribuída a esses recursos federais foi mantida, pois as despesas efetuadas guardavam relação com a execução de atividades na área de saúde. Por isso, a unidade propôs afastar esse débito e julgar as contas do município regulares com ressalvas, ante a aplicação de recursos do FNS em objeto diferente do previsto (peça 31, p. 8-9).

8. A unidade ainda propôs considerar o ex-prefeito e a ex-secretária de saúde revéis, além do julgamento pela irregularidade das contas desses, condenando-os pelo ressarcimento dos demais débitos identificados e aplicando-lhes multa (peça 31, p. 14-18). O representante do *parquet* anuiu àquela proposta, ressaltando apenas quanto à necessidade de se excluir da multa as parcelas atingidas pela prescrição punitiva (peça 34).

9. Ressalto que, por meio do Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª Câmara, de minha relatoria, o Tribunal acolheu essa proposta, na forma endossada pelo MP/TCU.

10. Posteriormente a ex-secretária de saúde interpôs embargos de declaração arguindo, em seu bojo, a existência de contradição e obscuridade no referido acórdão ao declarar sua revelia (peça 52). Acolhi o seu recurso em virtude de restar demonstrado que os Correios não conseguiram entregar, à época, o expediente citatório em sua residência.

11. Ato contínuo, por meio do Acórdão 4.851/2017-TCU-1ª Câmara, o Tribunal declarou de ofício a nulidade da citação de Jacqueline do Bomfim Farias, assim como dos atos dela decorrentes, incluindo-se a do Acórdão 1.839/2017-TCU-1ª Câmara, estendendo os efeitos dessa deliberação a José Lopes de Almeida (peça 57).
12. Esta Corte determinou, ainda, a realização de novas citações desses responsáveis.
13. O Sr. José Lopes, apesar de ter tomado ciência do expediente que lhe foi remetido (peça 77), optou por manter-se silente.
14. A Sra. Jacqueline lançou sua defesa à peça 88, trazendo as informações que sintetizo a seguir:
- a) solicitou acesso a estes autos, além de prorrogação do prazo para atendimento à citação;
  - b) foi secretária de saúde de Riachão do Dantas de 1998 até 2004, e nunca teve suas contas rejeitadas, sendo essas aprovadas pelo conselho municipal. Está situada em uma briga política entre o prefeito à época e aquele que o sucedeu, sendo possível que a documentação referente à prestação de contas tenha sido propositalmente descartada. Informa, ainda, que solicitou documentos ao Tribunal de Contas Estadual com vistas a suprir as irregularidades que lhe são atribuídas, anexando o comprovante desse pedido (peça 88, p. 9)
  - c) em que pese o art. 9º da Lei 8080/1990 atribuir a direção e a gestão do SUS à secretaria municipal de saúde, a gestão dos referidos recursos era substancialmente centralizada pelo chefe do executivo à época. Também não era a ordenadora de despesas dos recursos de saúde, embora fosse formalmente responsável pelos mesmos;
  - d) não lhe foi atribuída nenhuma conduta dolosa ou culposa, sendo necessário identificar quais infrações cometeu, visto que todas as irregularidades elencadas se relacionam à carência de documentos comprobatórios, sendo que o relatório do Denasus apenas aponta os dois ex-prefeitos como responsáveis pelo débito. Ademais, não restou comprovado desvio ou malversação dos recursos públicos, mas tão somente irregularidades da documentação.
15. Em sua análise, a unidade técnica rebateu as alegações da Sra. Jacqueline, registrando que:
- a) passaram-se mais de sessenta dias da data em que a responsável suscitou que precisaria de mais tempo para se defender, sem apresentar, deste então, novos elementos de defesa. Portanto não há de se falar em prorrogação de prazo nesse momento processual;
  - b) 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. Também não demonstrou ter tomado quaisquer providências para apurar os motivos do desaparecimento dos mencionados documentos nem comunicou à Justiça o suposto sumiço desses ou sua dificuldade para obtê-los;
  - c) 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 ex-prefeito. Sendo que, 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. Ademais, no caso em exame, restou demonstrado que a Sra. Jacqueline, além de responsável pela gestão e comprovação dos recursos públicos questionados, realizou atos típicos de ordenador de despesas, juntamente com o Sr. José Lopes, assinando diversos cheques conjuntamente com o ex-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 também afasta sua alegação de que somente o ex-prefeito era o ordenador de despesa quanto aos recursos de saúde;
  - d) incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados. Nesse sentido, o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, deixam claro que tal comprovação

competete exclusivamente ao gestor dos recursos. Esse entendimento encontra-se consolidado no âmbito desta Corte, além de restar confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no MS 20.335/DF, da relatoria do Ministro Moreira Alves.

16. Por fim, a Secex/SE propôs, em pareceres convergentes, declarar a revelia do Sr. José Lopes de Almeida, julgar irregulares as contas do Sr. José Lopes e as da Sra. Jacqueline, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do valor apurado como débito, além de lhes aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O *parquet* aquiesceu, em seu bojo, à proposta de encaminhamento formulada pela Secex/SE (peça 92).

17. De início, registro que anuo ao encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, de modo que adoto as suas manifestações como razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações.

18. Conforme já expus no voto que deu origem ao Acórdão 1.839/2017-1ª Câmara (peça 36), deliberação declarada nula de ofício pelo Acórdão 4.851-1ª Câmara, considero que o débito de R\$ 21.674,10 inicialmente imputado aos responsáveis e ao município deve ser elidido. Nesse sentido, relembro o posicionamento trazido pelo Ministério Público à época:

“Apesar de tais gastos terem sido classificados como irregulares pelo Denasus, verifica-se, por sua descrição, que seu objeto está relacionado à execução de atividades na área de saúde, não caracterizando, portanto, desvio de finalidade. De acordo com a jurisprudência desta Corte, tais casos têm sido considerados como ‘falha formal, insuficiente para caracterizar a ocorrência de débito’ (Acórdão 736/2015-TCU-1ª Câmara).” (peça 34, p. 2)

19. Portanto, apesar de se constatar o desvio de objeto na aplicação dos recursos federais, restou comprovado que se manteve a finalidade a eles atribuída. Ato contínuo, as contas do município devem ser julgadas regulares com ressalva ante a aplicação de recursos do FNS em objeto diferente do previsto.

20. Quanto ao Sr. José Lopes, após o não atendimento de citação, o ex-prefeito deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo. Ademais, inexistindo nos autos elementos que permitam presumir a sua boa-fé, suas contas devem ser julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992.

21. Quanto à responsabilização da Sra. Jacqueline, ex-secretária de saúde, o artigo 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990 deixa claro que a direção do SUS, incluindo a gestão dos recursos a ele inerentes, será exercida, no âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. Relembro, ainda, que, conforme demonstrado pela unidade técnica, a ex-secretária participou da gestão dos recursos arguidos, assinando diversos cheques.

22. Outrossim, esta Corte consolidou o entendimento de que a responsabilidade pela boa e regular aplicação dos recursos público é pessoal, sendo que o ônus da prova de extravio de documentos é da parte arguidora (Acórdão 352/2017-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e Acórdão 3.750/2017-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, entre outros).

23. No caso em tela, e conforme caracterizado pela Secex/PA, a responsável não comprovou o extravio de documentos relativos à prestação de contas ou logrou êxito em afastar a sua responsabilização quanto à não comprovação da regular e boa aplicação dos recursos públicos repassados.

24. Ademais, o longo período decorrido desde o seu pedido de prorrogação de prazo (26/12/2017; peça 88), sem que ela tenha trazido aos autos novas informações que comprovassem as suas alegações, impõe o prosseguimento deste feito, não havendo que se falar em prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

25. Quanto à não demonstração de dolo ou má-fé, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (*stricto sensu*). No caso em

exame, a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, pela ex-secretária municipal, é elemento suficiente para sua condenação (Acórdão 6.943/2015-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, e Acórdão 1.143/2018-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, entre outros).

26. Dessa forma, considerando a rejeição das alegações de defesa da ex-secretária de saúde, e inexistindo elementos que demonstrem a boa-fé ou outros excludentes de culpabilidade na sua conduta, acolho o posicionamento da unidade técnica de julgar irregulares suas contas, condenando-a em débito, solidariamente com o ex-prefeito.

27. Por fim, anuindo ao *Parquet* quanto à prescrição da pretensão punitiva (Acórdão 1.441/2016-Plenário), entendo que não há óbices à aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, quanto aos débitos decorrentes de valores repassados a partir de 18/6/2004 (valor original de R\$ 206.908,17), considerando-se que a decisão que deu origem à citação dos responsáveis data de 18/6/2014 (peça 5).

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de setembro de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator