GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 032.018/2013-4
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidades: Fundo Nacional de Saúde – FNS e Município de Urbano Santos/MA.
Responsáveis: Aldenir Santana Neves (CPF 176.561.093-15) e Edvaldo Caldas Pinto (CPF 206.952.503-10).
Representação legal: Paulo Humberto Freire Castelo Branco (OAB/CE 9.473 e OAB/MA 7.488-A), representando Edvaldo Caldas Pinto – peça 21.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA COMPOSIÇÃO DAS EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO E AUDIÊNCIA DO ENTÃO SECRETÁRIO DE SAÚDE. REVELIA DO PRIMEIRO. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARA ESCLARECER AS OCORRÊNCIAS OU EXIMIR O SEGUNDO GESTOR DE RESPONSABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E/OU MULTA.
Caracterizado o repasse indevido de recursos da parte variável do Piso de Atenção Básica, em face do lançamento de informações inverídicas em sistema sobre a composição das equipes do programa Saúde da Família, impõe-se a restituição dos recursos, pelo gestor faltoso, ao Fundo Nacional de Saúde quando não evidenciado beneficiamento à municipalidade.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA, que contou com anuência dos dirigentes daquela unidade técnica e da representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peças 27/30):

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Aldenir Santana Neves, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA no período 2005-2008 (peça 2, p. 24), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos repassados ao referido município, na modalidade fundo a fundo, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2006 (cf. peça 1, p. 27 c/c peça 4), devido a irregularidades na execução da Estratégia de Saúde da Família.

HISTÓRICO

2. No período de 10 a 14/12/2007, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) empreendeu auditoria no município com o objetivo de apurar denúncia sobre supostas irregularidades referentes à Estratégia de Saúde da Família (ESF) (peça 1, p. 13, item 1). Na ocasião, foram detectadas várias ocorrências em desacordo com a legislação (v. relatório da Auditoria 6271 – peça 1, p. 7-49), entretanto somente aquelas ocorrências relevantes, e que causaram dano ao erário, estão sendo apuradas nestes autos.

3. Essas ilicitudes estão descritas nos itens 4.4 e 7 do aludido relatório (peça 1, p. 27-29 e 35-39) e consistem, basicamente, em composição incompleta de equipes da Saúde da Família, em desacordo com a então vigente Portaria - GM/MS 648, de 28 de março de 2006 (revogada por meio da Portaria - GM/MS 2.488, de 21 de outubro de 2011).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

4. O total de recursos efetivamente transferidos ao município para fazer face às despesas da referida estratégia em 2006 alcançou a importância de R$ 376.488,00, conforme relação de ordens bancárias à peça 4. Em relação a esse montante, apurou-se dano ao erário no valor de R$ 190.296,00, conforme demonstrado a seguir:

Quadro I - Demonstrativo de transferência e de glosas

Transferências			Equipe (Qte.)	Valor por equipe (R$)	Glosas	
Competência	Data do Crédito (Peça 1)	Valor (R$)			Equipe incompleta (Qte.)	Valor (R$)
12/2005	20/1/2006 (p. 57)	21.222,00	3	7.074,00	1	7.074,00
01/2006	24/2/2006 (p. 59)	21.222,00	3	7.074,00	1	7.074,00
02/2006	31/3/2006 (p. 61)	21.222,00	3	7.074,00	1	7.074,00
03/2006	18/4/2006 (p. 63)	21.222,00	3	7.074,00	1	7.074,00
04/2006	24/5/2006 (p. 65)	24.300,00	3	8.100,00	1	8.100,00
05/2006	27/6/2006 (p. 67)	24.300,00	3	8.100,00	1	8.100,00
06/2006	20/7/2006 (p. 69)	24.300,00	3	8.100,00	1	8.100,00
07/2006	24/8/2006 (p. 71)	24.300,00	3	8.100,00	1	8.100,00
08/2006	2/10/2006 (p. 75)*	24.300,00	3	8.100,00	1	8.100,00
09/2006	27/10/2006 (p. 75)	56.700,00	7	8.100,00	5	40.500,00
10/2006	28/11/2006 (p. 77)	56.700,00	7	8.100,00	5	40.500,00
11/2006	20/12/2006 (p. 79)	56.700,00	7	8.100,00	5	40.500,00
Total	-	**376.488,00**	-	-	-	**190.296,00**

Fonte: Demonstrativo à peça 1, p. 27, c/c peça 4; extratos bancários à peça 1, p. 57-79.
* No demonstrativo do Denasus (peça 1, p. 27) aparece equivocadamente 22/9/2006.

5. Inicialmente, foram notificados os então prefeito, secretário de saúde e tesoureira, por meio dos Ofícios – MS/SE/FNS 16710, 16711 e 16712/2008 (peça 1, p. 101-112), respectivamente. Em resposta, o prefeito Aldenir Santana Neves protocolizou junto ao FNS Pedido de Parcelamento da dívida, acompanhado de Termo de Confissão de Dívida e Declaração de Inexistência de Ação Judicial (peça 1, p. 115-119).

6. Em decorrência, foi emitido o Termo de Parcelamento 80/2008 que pactuava o pagamento da dívida (R$ 263.607,52, atualizada até outubro/2008) em trinta parcelas mensais, sendo a primeira de R$ 8.813,52 (peça 1, p. 147), a qual foi paga em 28/11/2008 (peça 1, p. 149-151).

7. Em razão do não pagamento da segunda parcela após mais de noventa dias do vencimento (31/12/2008), o parcelamento do débito foi rescindido, conforme o § 1º do art. 16 da Portaria - GM/MS 1.751/2002, o que foi comunicado ao prefeito sucessor em 7/7/2009 (peça 1, p. 183).

8. Advieram, assim, o prosseguimento de instauração de TCE em relação ao dano apurado e as notificações aos então responsáveis arrolados (ex-prefeito, ex-secretário de Saúde e ex-tesoureira), por meio dos Ofícios – MS/SE/FNS 691, 693 e 696/2009 (peça 1, p. 205, 211 e 217), todos datados de 19/8/2009 (cf. avisos de recebimento correspondentes aos dois últimos expedientes à peça 2, p. 4).

9. No que tange ao Ofício – MS/SE/FNS 691/2009 (peça 1, p. 217), destinado ao ex-prefeito, foi devolvido pelo serviço postal, com a indicação 'mudou-se' (peça 1, p. 249-250), o que acarretou a notificação por meio do Edital 207, de 19/10/2009, publicado no DOU de 6/11/2009 (peça 1, p. 251).

10. Por sua vez, o ex-secretário de Saúde, Edvaldo Caldas Pinto, apresentou defesa à peça 1, p. 253-265 (com anexos às p. 267-337), na qual consta, em resumo, que o referido senhor não foi o ordenador de despesas dos valores questionados e não praticou nenhum ato de gestão relacionado às irregularidades apontadas.

11. Essas justificativas foram analisadas por técnicos do Denasus responsáveis pela auditoria, por meio de Relatório Complementar (peça 1, p. 345-347), os quais rejeitaram as alegações, sob o argumento de que a responsabilidade do ex-secretário de Saúde é proveniente das competências do seu cargo, estatuídas no art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, 'pois, apesar de não ordenar pagamentos, era responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas de garantia de acesso do usuário às ações e serviços de saúde do Município'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

12. Ademais, prossegue a análise, as glosas foram motivadas 'pela ausência de profissional médico e/ou enfermeiro nas Equipes de Saúde da Família', portanto o Sr. Edvaldo Caldas Pinto teria dado 'causa à irregularidade que culminou com os pagamentos indevidos, evidenciando a má gestão administrativa'.

13. Cópias do Relatório Complementar foram encaminhadas aos então responsáveis arrolados (ex-prefeito, ex-secretário de Saúde e ex-tesoureira) – peça 1, p. 365, 369 e 371 –, porém depreende-se que as comunicações não chegaram aos destinatários (há comprovação apenas da não entrega da destinada ao Sr. Edvaldo Caldas Pinto, peça 1, p. 367-368), a julgar pelas notificações efetivadas por meio de editais, publicados no DOU de 25/3/2010 (peça 1, p. 375).

14. Assim, esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento do prejuízo causado aos cofres do FNS, foi elaborado o Relatório do Tomador de Contas Especial 251/2010 (peça 2, p. 26-32), datado de 27/8/2010, com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, porém com a imputação de responsabilidade exclusiva ao Sr. Aldenir Santana Neves, ex-prefeito de Urbano Santos/MA (cf. seção IX do mencionado relatório – peça 2, p. 32 –, ficha de qualificação do responsável – peça 2, p. 18 – e Nota de Lançamento 2010NL001042 – peça 2, p. 38 –, emitida em 27/8/2010).

15. No âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno, foram elaborados o Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 998/2013 (peça 2, p. 52-57), os quais concluíram pelas irregularidades das presentes contas, em face da impugnação de despesas, alinhando-se, em termos gerais, com as demais conclusões do aludido Relatório de TCE.

16. Convém mencionar que, no item 3.2 do Relatório de Auditoria 998/2013 (peça 2, p. 53), consta apontamento sobre incongruência em relação à responsabilização pelo dano ao erário, devido à não inclusão do Sr. Edvaldo Caldas Pinto, então secretário de Saúde do município. Nada obstante, o Controle Interno optou, em respeito aos princípios da economia e celeridade processuais, e considerando que o TCU pode rever a atribuição de responsabilidade na fase externa, por dar continuidade aos trâmites do presente processo.

17. Em Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 58), o Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

18. Na esfera do TCU, a análise consubstanciada na instrução que forma a peça 6 destes autos concluiu pela exatidão do débito apurado na fase interna desta TCE – R$ 190.296,00, composto das parcelas elencadas no Quadro I retro, sendo que já foi ressarcido o valor de R$ 8.813,52, em 28/11/2008, consoante exposto no item 6 supra –, débito esse decorrente de constatações que serão adiante resumidas.

19. Também, nesse exame, foi possível definir a responsabilidade individual do Sr. Aldenir Santana Neves, então prefeito de Urbano Santos/MA, em relação ao débito apurado, de sorte que foi proposta a citação desse ex-gestor, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU (peça 6, itens 19 a 24).

20. Ainda, a análise promovida permitiu definir a responsabilidade do Sr. Edvaldo Caldas Pinto, então secretário de Saúde do referido município, por deficiência de gestão do SUS, ocorrência essa que apesar de não configurar débito, ensejou, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do Regimento Interno/TCU, a audiência desse responsável (peça 6, itens 20 e 21 retro, e respectivos subitens).

EXAME TÉCNICO

21. Após regular autorização (peça 7), procedeu-se à citação do Sr. Aldenir Santana Neves e à audiência do Sr. Edvaldo Caldas Pinto, conforme detalhes adiante expostos.

I. Citação do Sr. Aldenir Santana Neves

22. Preliminarmente, assinala-se que o Sr. Aldenir Santana Neves foi citado em face da ocorrência de composição incompleta de equipes da Saúde da Família no município, com ausência de profissionais médicos e/ou enfermeiros (apenas duas equipes da ESF funcionavam de forma completa) - item 4.4 do relatório de Auditoria 6271, peça 1, p. 27-29 (v. peça 24 c/c peça 6, item 18 e respectivos subitens).

22.1. Nessa esteira, foi constatada procedente denúncia sobre a existência de profissionais que, apesar de constarem em folha de pagamento, não integraram qualquer equipe da ESF, bem como de que foram usados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

números de registro do Conselho Regional de Medicina e do Conselho Regional de Enfermagem de profissionais 'que nunca integraram de fato qualquer equipe', sendo que também alguns dos médicos e enfermeiros relacionados não estavam registrados nas referidas entidades, conforme o caso (item 7 do relatório de Auditoria 6271, peça 1, p. 35-39).

22.2. Releva-se que, conforme apontado no contexto dos critérios utilizados (peça 6, item 18.2.3), os recursos repassados tomaram por base dados fictícios lançados no Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB), ou seja, como de fato as equipes estavam incompletas, os recursos não deveriam ter sido transferidos, e, por conseguinte, os gastos incorridos foram devidamente glosados.

23. Isso posto, após a devida autorização (peça 7), a tentativa de citação do Sr. Aldenir Santana Neves se deu, inicialmente, mediante o Ofício 0175/2015-TCU/SECEX-MA (peça 10), datado de 29/1/2015, destinado ao endereço do responsável constante na base CPF, da Receita Federal (peça 8).

23.1. Nada obstante, a correspondência foi devolvida pelo serviço postal, com a indicação do motivo 'Ausente', após três tentativas de entrega (peça 13).

23.2. Outra tentativa de citação foi autorizada para o mesmo endereço da primeira, considerando que este não sofrera alteração, conforme nova consulta ao Cadastro CPF, e que os esforços anteriores de entrega ocorreram em dias úteis consecutivos e horários próximos (peças 13 a 15).

23.3. Em decorrência, foi expedido o Ofício 0613/2015-TCU/SECEX-MA (peça 17), datado de 5/3/2015, o qual também não conseguiu ser entregue pelos Correios, conforme atesta o respectivo Aviso de Recebimento, que retornou com o registro dos motivos 'Ausente' e 'Não Procurado' (peça 19).

23.4. Por fim, considerando os mesmos fundamentos expressos no subitem 23.2 retro, foi determinada nova citação do responsável no mesmo endereço utilizado nas duas últimas tentativas (peças 19, 20 e 23).

23.5. Assim, foi emitido o Ofício 1188/2015-TCU/SECEX-MA (peça 24), datado de 10/4/2015, o qual foi finalmente entregue no endereço do destinatário em 16/4/2015 (peça 25).

24. Apesar de o Sr. Aldenir Santana Neves ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, na forma retro comentada, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

25. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

II – Audiência do Sr. Edvaldo Caldas Pinto

26. A tentativa de audiência do Sr. Edvaldo Caldas Pinto se deu, inicialmente, mediante o Ofício 0219/2015-TCU/SECEX-MA (peça 11), datado de 3/2/2015, destinado ao endereço do responsável constante na base CPF, da Receita Federal (peça 9).

26.1. Nada obstante, a correspondência foi devolvida pelo serviço postal, com a indicação do motivo 'Ausente', após três tentativas de entrega (peça 12).

26.2. Outra tentativa de audiência foi autorizada para o mesmo endereço da primeira, considerando que este não sofrera alteração, conforme nova consulta ao Cadastro CPF, e que os esforços anteriores de entrega ocorreram em dias úteis consecutivos e horários próximos (peças 12, 14 e 15).

26.3. Em decorrência, foi emitido o Ofício 0614/2015-TCU/SECEX-MA (peça 16), datado de 5/3/2015, o qual foi finalmente entregue no endereço do destinatário em 13/3/2015 (peça 18).

27. Assim, o Sr. Edvaldo Caldas Pinto tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, tendo apresentado, tempestivamente, por meio de procurador regularmente constituído (peça 21), suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 22.

28. O responsável foi ouvido em decorrência da evidência de gestão deficiente do SUS, que possibilitou a composição incompleta de equipes de Saúde da Família, com ausência de profissionais médicos e/ou enfermeiros – e presumíveis lançamentos inverídicos sobre essas equipes no Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB) –, com os consequentes repasses indevidos de recursos federais ao município (peça 16 c/c peça 6, item 20 e respectivos subitens).

29. Dito isso, agora serão sintetizados os argumentos apresentados pelo Sr. Edvaldo Caldas Pinto, seguindo-se a análise considerada pertinente.

Argumentos

30. Inicialmente, é posto que o então secretário de Saúde não gerenciava os recursos do SUS, pois não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

assinava cheques e não era o ordenador de despesas, papéis esses desempenhados, de fato e de direito, pelo prefeito e tesoureira (peça 22, p. 2).

30.1. Nessa linha, a defesa expõe várias definições de 'ordenador de despesas' extraídas da doutrina e do § 1º do art. 80 do Decreto-Lei 200/1967, bem como tece comentários a respeito do instituto de delegação de competência, apresentando também lições sobre o assunto de mestres renomados e concluindo que, via de regra, a responsabilidade recai sobre o que cometeu o erro ou ilegalidade, ficando isento o delegante, porém este poderá ser responsabilizado nos casos de culpa *in eligendo, culpa in vigilando*, necessidade prévia de aprovação do ato executado e avocação (peça 22, p. 2-4).

31. Na sequência, reafirma que o defendente não geria os recursos financeiros da Saúde e sequer opinava acerca da contratação e pagamento de qualquer profissional, especialmente dos programas e convênios, e que repassou ao prefeito, por determinação deste, as senhas de movimentação financeira e do sistema em que são inseridos os dados dos profissionais contratados, de sorte que não foi o responsável pelo cadastro dos 'profissionais fantasmas' e que só tomou conhecimento da existência deles após a auditoria do Denasus e, posteriormente a essa fiscalização, de que essa alimentação de dados no SIAB fora realizada na Secretaria de Saúde do Maranhão, 'por servidor estadual que mediou toda essa transação com o prefeito' (peça 22, p. 4-5).

32. Prossegue, repisando que os 'pagamentos apontados na inicial', assim como os atos administrativos relativos a cada um dos estágios da despesa, não foram praticados pelo justificante, de modo 'que não pode ser responsabilizado e penalizado por um ato que não é de sua autoria' (peça 22, p. 5).

33. Em seguida, com base no que já fora exposto, cita o art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil como fundamento para extinção do processo, sem julgamento de mérito, e o art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República, para justificar que o ex-secretário não deveria ter sido incluído 'como responsável solidário do ressarcimento, por atos praticados por outros' (peça 22, p. 5-6).

34. Após, em nova temática, a defesa argui a ocorrência de prescrição, dado o decurso de mais de oito anos entre a realização da despesa (2006) e a notificação do ex-secretário (2015), com fulcro no Código Civil vigente, que delinearia o prazo máximo de prescrição de cinco anos, de forma que não teria como prosperar a responsabilização do notificado acerca de 'numerário supostamente desviado ou presumidamente mal administrado em seu período como Secretário Municipal, inclusive com imputação da questionada apenação administrativa' (peça 22, p, 6-7).

35. No último tópico do arrazoado (peça 22, p. 7-11), é discutida a questão da prova no processo administrativo, e, nesse sentido, é evocado o princípio da presunção de inocência presente na Constituição da República e aduzido, em síntese, que cabe ao poder público provar, de forma inequívoca, que o acusado cometeu as transgressões a ele imputadas, ou seja, não bastaria aos julgadores refutarem simplesmente as alegações do justificante, com a inversão do ônus da prova, 'tendo em vista que compete ao poder público provar a ocorrência de fatos que desencadeiam em inobservância das normas'.

35.1. Para apoiar as teses levantadas (presunção de inocência, ônus da prova do poder público e robustez da prova), a defesa cita vários posicionamentos de doutrinadores, parecer da AGU e jurisprudência do STF (também é transcrito um trecho a título de 'jurisprudência administrativa', porém não é citada a fonte – peça 22, p. 9) (peça 22, p. 7-11).

35.2. Como conclusão desse tema, é asseverado que no caso em tela não foi comprovada a prática por parte do manifestante de quaisquer das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas; grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial; injustificado dano ao Erário, decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico; desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (peça 22, p. 11).

36. Por fim, são apresentados os pedidos de acatamento das preliminares suscitadas, com a consequente extinção do processo de TCE, ou, no mérito, de que o justificante seja excluído do polo passivo deste processo ante a inexistência de comprovação de sua participação em qualquer irregularidade na aplicação dos recursos em tela (peça 22, p. 12).

Análise

37. Antes de adentrar-se no exame dos argumentos acima sintetizados, impende consignar que a defesa não apresentou qualquer documentação comprobatória das razões aduzidas.

38. Isso posto, em relação ao expendido nos itens 30 a 33 suso, pondera-se que nas análises empreendidas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

pela unidade técnica, o responsável em comento não foi considerado como o efetivo ordenador de despesas, mas somente o então prefeito, o que até justificou o não arrolamento do ora defendente como solidário em relação ao débito apurado (peça 6, itens 19 a 21); sendo assim, essas considerações iniciais da defesa são irrelevantes no contexto da audiência promovida (v. peça 16 c/c peça 6, item 20 e respectivos subitens).

38.1. Antes de prosseguir, registra-se, por oportuno, que algumas vezes, nas suas razões de justificativa, o Sr. Edvaldo Caldas Pinto é mencionado, direta ou indiretamente, como responsável solidário pelo débito apurado nesta TCE, em desacordo, portanto, com os termos de sua audiência (v. itens 32, 33 e 34 retro).

39. De outra parte, a afirmação da defesa de que o responsável em foco repassou suas senhas bancária e de inserção de dados no SIAB ao então prefeito (item 31 acima) não afasta sua responsabilidade em relação aos ilícitos praticados, pois as senhas de acesso a sistemas oficiais são de caráter pessoal, assim essa 'delegação' não encontra amparo legal e, ao proceder dessa forma, como afirma, o Sr. Edvaldo Caldas Pinto assumiu o risco de que fossem praticadas irregularidades, o que, de fato, acabou ocorrendo.

39.1. Essa responsabilidade poderia ser afastada somente no caso de avocação formal por parte do ex-prefeito, por meio de lei municipal ou outro ato administrativo adequado, porém não foi carreado pela defesa, e nem consta nos demais elementos dos autos, qualquer documento que oficialmente tenha repassado a outrem a competência primária de gestor do SUS do secretário de Saúde, definida claramente na legislação, conforme os dispositivos legais discriminados na audiência (peça 16).

40. No que tange à questão da prescrição (parágrafo 34 retro), deve-se abordar a matéria quanto à ótica da pretensão punitiva, dado que ao responsável em tela não se atribuiu débito a ser ressarcido ao erário.

40.1. Nessa esteira, anota-se, preliminarmente, que não há consenso sobre o tema no âmbito do Tribunal, sendo que atualmente o assunto está sendo discutido na esfera do TC 030.926/2015-7, que trata de incidente de uniformização de jurisprudência, ainda pendente de deliberação. Em suma, compulsando os julgados desta Corte, há entendimentos favoráveis: (i) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica; (ii) à prescrição quinquenal, por analogia com várias normas de direito público; (iii) à prescrição baseada nos arts. 205 e 2.028 do Código Civil.

40.2. De todo modo, ao se aplicar qualquer uma das aludidas teses a este caso concreto, verifica-se a inocorrência da prescrição.

40.3. Com efeito, quanto à imprescritibilidade enquanto não editada lei específica (v. p.ex., nesse sentido, voto revisor do ministro Walton Alencar Rodrigues associado ao Acórdão 1314/2013 – TCU – Plenário, TC 021.540/2010-1), não se vislumbra a existência de possíveis elementos que poderiam afastar sua aplicação a este caso em exame.

40.4. No que tange à prescrição quinquenal, os que adotam essa tese defendem que o termo inicial para a contagem do prazo seja a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal (v. p.ex. voto do ministro Benjamim Zymler que antecedeu à deliberação mencionada no parágrafo anterior e parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU que atuou no TC 001.279/2014-9, citado no voto da eminente ministra-relatora atinente ao Acórdão 4.643/2015 – TCU - 2ª Câmara). Consoante esse entendimento, observa-se que, no caso em exame, não ocorreu a prescrição quinquenal, uma vez que os fatos se tornaram de conhecimento do TCU em 2013, ano em que foi autuado este processo de TCE.

40.5. No que respeita à prescrição assentada no art. 205 do Código Civil, com regramento intertemporal fixado no art. 2.028 desse mesmo Código, de posição majoritária (v. Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara), tem-se que as irregularidades tratadas se referem a 2006 e a audiência válida do responsável se deu em 13/3/2015 (peça 18; v. item 30.3 retro), portanto não havia transcorrido naquela data o prazo prescricional geral de dez anos previsto no referido art. 205.

40.6. Diante disso, não há como acolher a argumentação da defesa quanto à incidência da prescrição sobre a matéria em exame.

41. Convém mencionar que o justificante, na fase interna da TCE, fora arrolado como corresponsável pelo débito apurado (sobre sua exclusão dessa condição, v. peça 6, itens 20 e 21), e, nessa posição, fora notificado sobre a matéria por meio de ofício datado de 19/8/2009 (peça 1, p. 205), recebido em 6/10/2009 (peça 2, p. 4), ocasião em que apresentou defesa com argumentos semelhantes, em parte, aos ora apreciados, os quais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

foram refutados por analistas do Denasus (v. itens 8 a 12 retro).

41.1. Desse modo, verifica-se que o ex-secretário já tinha conhecimento das irregularidades em apuração desde outubro de 2009, ocasião em que já tivera condições de reunir os documentos necessários para contestar cabalmente as acusações que então lhe foram dirigidas, passados apenas três anos do repasse dos valores ora questionados, de sorte que não se entrevê qualquer óbice à sua defesa quanto à eventual dificuldade de apresentar elementos probantes para esse mister na ocasião da audiência em comento, por exemplo.

42. Quanto aos pontos abordados no item 35 e respectivos subitens, sobre o ônus da prova, constata-se que a doutrina e posicionamentos de órgãos coligidos pela defesa sobre o assunto se referem ao processo administrativo disciplinar, portanto não aplicáveis ao processo de tomada de contas especial, que tem características peculiares, como se observa na definição constante do art. 2º da Instrução Normativa - TCU 71, de 28 de novembro de 2012: '... processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento' (grifou-se).

42.1. Com efeito, por força do que dispõe 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, tem-se que cabe ao gestor público comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob a sua responsabilidade Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007 – 1ª Câmara, 5.798/2009 – 1ª Câmara, 4.869/2010 – 1ª Câmara, 5.858/2009 – 2ª Câmara, 1.656/2006 – Plenário e 2.665/2009 – Plenário.

42.2. Dessa forma, cabe ao ex-secretário de Saúde comprovar sua regular atuação enquanto gestor do SUS, conforme suas competências primárias estabelecidas na legislação, como comentado, em especial diante das evidências levantadas quanto à sua atuação deficiente que ocasionou transferências indevidas de recursos federais ao município (v. peça 6, item 21.5).

42.3. A propósito, a audiência foi calcada em indícios consistentes presentes no processo, decorrentes de achados e documentos provenientes de auditoria promovida pelo Denasus – que evidenciam a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992) – e levou em conta as responsabilidades legais atribuídas aos secretários de Saúde (v. peça 16 c/c peça 6, item 21.1, e subitens), portanto há suficiência de prova nos autos quanto à existência das irregularidades atribuídas ao responsável, de sorte que cabe ao ex-gestor em tela, insiste-se, comprovar cabalmente sua regular atuação, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, como mencionado.

43. De todo o exposto, em face da análise empreendida, vê-se que não é possível acolher os pedidos formulados na defesa (item 36 retro), cabendo, ainda, rejeitar integralmente as presentes razões de justificativa.

CONCLUSÃO

44. Conforme o exposto, constatou-se a revelia do ex-prefeito Aldenir Santana Neves (itens 24 e 25 supra). Ao não apresentar sua defesa sobre as irregularidades que lhe foram imputadas, esse ex-prefeito 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, exibirem 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.'

44.1. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal, como comentado, 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.

44.2. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifesta acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

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.

44.3. Assim, propõe-se que as contas do responsável em foco sejam julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação da multa prevista no art.57 da Lei 8.443/1992.

45. Também, em face da análise promovida nos itens 37 a 42 retro, propôs-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edvaldo Caldas Pinto, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares. Alvitra-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo normativo legal.

46. Por fim, propõe-se a remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, em atendimento ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

47. Além do retro expendido, tem-se a mencionar que, em pesquisa ao Portal de Transparência (peça 26), localizou-se a informação de que o Sr. Aldenir Santana Neves é servidor público federal, ocupando o cargo de Agente Administrativo no Departamento de Polícia Federal, de modo que é possível propor que seja autorizado o desconto da dívida apurada em sua remuneração, observado o estabelecido no art. 46 da Lei 8.112, de 11/12/1990, conforme disposto no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o Sr. Aldenir Santana Neves, CPF 176.561.093-15, e rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentadas pelos Sr. Edvaldo Caldas Pinto, CPF 206.952.503-10;

b) julgar **irregulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea '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, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do Sr. Aldenir Santana Neves, CPF 176.561.093-15, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA no período 2005-2008, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido;

VALOR ORIGINAL (R$)	D/C	DATA DA OCORRÊNCIA
7.074,00	D	20/1/2006
7.074,00	D	24/2/2006
7.074,00	D	31/3/2006
7.074,00	D	18/4/2006
8.100,00	D	24/5/2006
8.100,00	D	27/6/2006
8.100,00	D	20/7/2006

VALOR ORIGINAL (R$)	D/C	DATA DA OCORRÊNCIA
8.100,00	D	24/8/2006
8.100,00	D	2/10/2006
40.500,00	D	27/10/2006
40.500,00	D	28/11/2006
40.500,00	D	20/12/2006
8.813,52	C	28/11/2008

Valor atualizado até 15/12/2014: R$ 284.256,51 (peça 5)

c) aplicar ao Sr. Aldenir Santana Neves, CPF 176.561.093-15, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), 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) determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do aludido responsável, observado o preceituado no art. 46 da Lei 8.112/1990, conforme disposto no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.

e) julgar **irregulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, §2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do Sr. Edvaldo Caldas Pinto, CPF 206.952.503-10, na condição de secretário de Saúde de Urbano Santos/MA no período de 10/10/2005 até pelo menos a época dos fatos tratados nesta tomada de contas especial;

f) aplicar ao Sr. Edvaldo Caldas Pinto, CPF 206.952.503-10, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

h) 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 no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55471707.