

VOTO

Em análise, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor de Amara Cristina da Solidade Brandão, ex-prefeita de Joaquim Gomes/AL (gestão 2005-2008), e de Sílvia Rejane de Souza Araújo, Rogério Bezerra Santos e Maria Simone Martins Machado Correia, ex-secretários municipais de saúde, em decorrência de irregularidades constatadas na aplicação de recursos federais dos programas do Piso de Atenção Básica (PAB-Fixo) repassados para aquele município, nos exercícios de 2006, 2007 e 2008.

2. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU), mediante fiscalização realizada no período de 2/2/2009 a 27/3/2009, sobre a gestão de recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Joaquim Gomes/AL, constatou irregularidades, nos termos do Relatório de Demandas Especiais 00202.000041/2007-12, de 27/3/2009, em especial, a não apresentação de documentos comprobatórios das despesas efetuadas relacionadas aos débitos/cheques no valor histórico de R\$ 173.592,84 (peça 1, p. 7-19).

3. O FNS instaurou a TCE e indicou como responsáveis pelas irregularidades verificadas pela SFCI/CGU: Amara Cristina da Solidade Brandão, ex-prefeita; Sílvia Rejane Araújo de Sousa, Rogério Bezerra Santos e Maria Simone Martins Machado Correia, ex-secretários municipais de saúde.

4. A Secex-AL promoveu, nos termos do despacho datado de 17/2/2016 (peça 23), as citações dos responsáveis, conforme discriminado na tabela a seguir:

Responsável	Ofícios todos datados de 18/2/2016	Débito em valor histórico (R\$)	Responsáveis solidários
Rogério Bezerra Santos	Ofício 0053/2016-TCU/SECEX-AL (peça 24)	56.777,27	Amara Cristina da Solidade Brandão
Maria Simone Martins Machado Correia	Ofício 0052/2016-TCU/SECEX-AL (peça 25)	4.113,22	Amara Cristina da Solidade Brandão
Amara Cristina da Solidade Brandão	Ofício 0051/2016-TCU/SECEX-AL (peça 26)	112.702,35	Sílvia Rejane Araújo de Sousa
		56.777,27	Rogério Bezerra Santos
		4.113,22	Maria Simone Martins Machado Correia
Sílvia Rejane Araújo de Sousa	Ofício 0054/2016-TCU/SECEX-AL (peça 27)	112.702,35	Amara Cristina da Solidade Brandão

5. A Secex-AL também procedeu, conforme despacho datado de 25/8/2016 (peça 71), à citação da Sra. Sílvia Rejane de Souza Araújo, por meio do Ofício 0918/2016-TCU/SECEX-AL, de 26/8/2016 (peça 73).

6. Apresentaram suas alegações de defesa as Sras. Amara Cristina da Solidade Brandão (peças 58 e 74), Sílvia Rejane Araújo de Sousa (peça 51) e Sílvia Rejane de Souza Araújo (peças 77 e 78).

7. O Sr. Rogério Bezerra dos Santos e a Sra. Maria Simone Martins Machado Correia ficaram-se inertes. Entretanto, a Sra. Maria Simone apresentou, em 30/3/2016, cópia da Guia de Recolhimento da União (GRU) no valor de R\$ 6.834,05 (peças 49 e 62), referente à devolução do valor do débito que lhe fora imputado atualizado monetariamente (peça 80).

8. Após examinar as razões defensivas apresentadas, a Secex-AL sugeriu, em pareceres uníssomos (peças 81-83):

- excluir a Sra. Sílvia Rejane Araújo de Sousa da relação processual;
- declarar revel o Sr. Rogério Bezerra Santos;

- c) julgar regulares com ressalvas as contas das Sras. Maria Simone Martins Machado Correia e Sílvia Rejane de Souza Araújo, dando-lhes quitação;
- d) julgar irregulares as contas da Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão e do Sr. Rogério Bezerra Santos;
- e) condenar a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão ao pagamento do débito no valor histórico de R\$ 112.702,35;
- f) condenar a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão solidariamente com o Sr. Rogério Bezerra Santos ao pagamento do débito no valor histórico de R\$ 56.777,27; e
- g) aplicar individualmente à Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão e ao Sr. Rogério Bezerra Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. O representante do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), em seu pronunciamento regimental (peça 84), concordou com a proposta sugerida pela unidade técnica.

10. Manifesto, de pronto, minha concordância com os pareceres elaborados pela unidade técnica e pelo *Parquet* especializado, transcritos no relatório precedente, razão pela qual adoto os argumentos e as conclusões por eles externados como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações acerca da matéria tratada nos autos.

II

11. A Sra. Sílvia Rejane Araújo de Sousa (CPF 200.990.068-55) alega que não possui vínculos com o Município de Joaquim Gomes/AL (peça 51).

12. De fato, no âmbito da ação civil pública (ACP), processo 0002371-31.2011.4.05.8000 (peça 51, p. 4), foi reconhecida a ilegitimidade de a Sra. Sílvia Rejane Araújo de Sousa (CPF 200.990.068-55) figurar como ré, haja vista tratar-se de nome homônimo ao da secretária municipal de saúde de Joaquim Gomes/AL, à época dos fatos.

13. A mencionada ACP versa sobre a prática de atos de improbidade administrativa investigados pela Procuradoria da República em Alagoas, em decorrência de irregularidades constatadas pela SFCI/CGU na aplicação de recursos federais dos programas do Piso de Atenção Básica (PAB-Fixo) repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Joaquim Gomes/AL nos exercícios de 2006, 2007 e 2008.

14. Assim, assiste razão à Sra. Sílvia Rejane Araújo de Sousa (CPF 200.990.068-55), devendo ser excluída da presente relação processual.

III

15. No tocante à Sra. Sílvia Rejane de Souza Araújo (CPF 255.455.234-72), ex-secretária municipal de saúde de Joaquim Gomes/AL (gestão 1/1/2005 a 3/7/2006), ressalto que a instauração desta TCE decorreu de irregularidades apuradas em fiscalização realizada pela SFCI/CGU durante o exercício de 2009, abrangendo recursos federais do PAB geridos em 2006, 2007 e 2008. Entretanto, a responsável não foi notificada pelo FNS na fase interna desta TCE em virtude do equívoco mencionado nos itens 11 a 14 deste voto.

16. A citação da Sra. Sílvia Rejane de Souza Araújo foi autorizada somente em 25/8/2016, nos termos do despacho de peça 71, quando já havia transcorrido mais de dez anos do fato gerador, em vista dos cheques emitidos no período de 1/2/2006 a 25/7/2006, conforme constou no Ofício 0918/2016-TCU/SECEX-AL, de 26/8/2016 (peça 73).

17. A responsável alega que (peça 78):

- a) comprovantes, notas fiscais e cópias dos cheques ficaram na secretaria municipal de saúde de Joaquim Gomes/AL;

- b) a comprovação ao TCU ou ao FNS deveria ter sido feita pela gestora que ocupava o cargo na ocasião da auditoria em 2009;
- c) se não houve comprovação quando lhe era devida, a omissão não pode ser atribuída a ela, pois no período em que deveria ter sido feita a comprovação anual dos gastos, já não mais ocupava a função de secretaria municipal de saúde;
- d) não teria qualquer responsabilidade quanto aos cheques 850595, de 4/7/2006, e 850601, de 25/7/2006, porque foram emitidos quando não mais estava à frente daquela secretaria;
- e) não teria meios de comprovar tais gastos, sobretudo pelo tempo decorrido, mais de dez anos, além da troca de governo nesse período e ainda pela falta de continuidade das gestões; e
- f) o decurso de dez anos entre as ocorrências e a citação dificulta sobremaneira o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa perante o TCU.

18. De fato, a documentação acostada aos autos comprova que a Sra. Sílvia Rejane de Souza Araújo ficou à frente da secretaria municipal de saúde de Joaquim Gomes/AL no período de 1/1/2005 a 3/7/2006 (peça 78), e a citação foi efetivada depois de transcorridos mais de dez anos do fato gerador inquinado.

19. A jurisprudência deste Tribunal aponta que o interregno de mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos e a notificação do responsável inviabiliza o pleno exercício do direito à ampla defesa, tendo em vista a dificuldade de se reconstituir os fatos e de se obter os documentos necessários à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos (Acórdão 1.492/2018-TCU-1ª Câmara, entre outros). Por outro lado, indica também que o mero transcurso de dez anos entre a data do ato irregular e a citação não é razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito, sendo necessário demonstrar o efetivo prejuízo à ampla defesa (Acórdão 854/2016-TCU-Plenário, entre outros).

20. Assim, por considerar prejudicado o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, no caso da Sra. Sílvia Rejane de Souza Araújo (CPF 255.455.234-72), ex-secretária municipal de saúde de Joaquim Gomes/AL (gestão 1/1/2005 a 3/7/2006), entendo que a proposta sugerida pela unidade técnica, que teve anuência do representante do MPTCU, está em consonância com a jurisprudência deste TCU citada no item 19 deste voto, razão pela qual suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação.

IV

21. Quanto ao Sr. Rogério Bezerra dos Santos, ex-secretário municipal de saúde de Joaquim Gomes/AL (gestão 3/8/2006 a 31/7/2007), que, devidamente citado e ciente do chamamento ao processo por esta Corte de Contas, deixou de comparecer aos autos, aplico os efeitos da revelia tratados no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22. A revelia do responsável não impede o seguimento do feito. Ao não apresentar sua defesa, deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que lhe impõe a obrigação legal de, sempre que demandado pelos órgãos de controle, trazer os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a teor do que dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/67 e art. 70, parágrafo único, da CF/1988.

23. Não seria demais mencionar que os efeitos da revelia de responsável no âmbito desta Corte diferem daqueles emprestados a esse mesmo instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de sorte que sua inércia opera contra sua defesa. Nesta Corte, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. Por conseguinte, a conduta irregular do responsável deve estar caracterizada para que haja a sua condenação.

24. Reforço que o Sr. Rogério Bezerra dos Santos foi citado, solidariamente com a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão, nos termos do Ofício 0053/2016-TCU/SECEX-AL, datado de 18/2/2016 (peça 24), para apresentar alegações de defesa em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica repassados ao Município de Joaquim Gomes/AL, relativamente aos cheques/débitos da conta específica do Piso de Atenção Básica (PAB), constantes dos extratos bancários da conta 58.042-2, Agência 2361-2, do Banco do Brasil.

25. O débito alcançou o valor histórico de R\$ 56.777,27 (peça 24), cuja comprovação das despesas não foi apresentada à Controladoria-Geral da União e nem ao Fundo Nacional de Saúde, o que representou transgressão ao disposto no art. 6º da Portaria GM 204, de 29/1/2007, do Ministério da Saúde, o art. 6º do Decreto 1.651, de 28/9/2005, o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967 e do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

26. Portanto, em relação ao Sr. Rogério Bezerra dos Santos, restou devidamente comprovada pelos documentos acostados aos autos que o ex-secretário municipal de saúde exerceu essa função no período de 3/8/2006 a 31/7/2007, não tendo sido juntado aos autos quaisquer documentos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica repassados ao Município de Joaquim Gomes/AL, no valor histórico de R\$ 56.777,27, razão pela qual suas contas devem ser julgadas irregulares.

V

27. A Sra. Maria Simone Martins Machado Correia, ex-secretária municipal de saúde de Joaquim Gomes/AL, gestão 1/8/2007 a 31/12/2008, foi validamente citada mediante o Ofício 0052/2016-TCU/SECEX-AL (peças 25 e 30), a fim de que apresentasse suas alegações de defesa ou recolhesse o débito, solidário com a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão, no valor histórico de R\$ 4.113,22.

28. Em 30/3/2016, a ex-gestora encaminhou ao TCU cópia da Guia de Recolhimento da União (GRU), no valor de R\$ 6.834,05 (peça 62), referente ao débito atualizado monetariamente (peça 80).

29. Friso que o débito resultante das análises empreendidas pela Secex-AL foi, de fato, recolhido aos cofres do Tesouro Nacional e confirmado pela unidade técnica (peça 49), o que indica a boa-fé na conduta individual e de caráter subjetivo da ex-secretária municipal de saúde.

30. Nesse contexto, entendo aplicável ao caso a sugestão da unidade técnica, que teve a aquiescência do *Parquet* de Contas, no sentido de julgar regulares, com ressalva, as contas da Sra. Maria Simone Martins Machado Correia, dando-se-lhe quitação, em vista do recolhimento da dívida no valor de R\$ 6.834,05, já incluída a atualização monetária, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992.

VI

31. A Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão, ex-prefeita de Joaquim Gomes/AL (gestão 2005-2008), foi validamente citada (peças 26, 31-43, 44, 47, 48 e 50), a fim de que apresentasse suas alegações de defesa ou recolhesse o débito no valor histórico de R\$ 173.592,84, solidariamente com os responsáveis arrolados nestes autos, na forma descrita no item 4 deste voto.

32. A ex-prefeita encaminhou suas alegações de peça 58, bem como memorial de peça 85 que não traz inovação em relação aos argumentos constantes da peça 58.

33. Destaco, preliminarmente, que entre a notificação realizada pelo FNS, mediante o Ofício 917-MS/SE/FNS, de 8/2/2012 (peça 1, p. 101-117), direcionado a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão, no endereço constante da base da Receita Federal, e por via editalícia datada de 27/3/2012 (peça 1, p. 119), e a ocorrência do primeiro dano verificado pela SFCI/CGU, 1/2/2006, transcorreram pouco mais de seis anos, o que afasta a possibilidade de dispensa de instauração da TCE prevista no

art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa do TCU 71/2012, que remete ao transcurso de dez anos para aplicação dessa dispensa.

34. Por outro lado, essas notificações concederam-lhe o direito à ampla defesa e/ou a devolução de recursos, inclusive as solicitações do FNS para que a ex-prefeita encaminhasse àquele Fundo atos de nomeação/exoneração dos secretários (peça 1, p. 121-139).

35. Cito que o TCU se manifestou no sentido de que a intempestividade na formalização do processo de tomada de contas especial não gera nulidade processual, nos termos do Acórdão 6.531/2016-TCU-1ª Câmara (**relator Ministro Bruno Dantas**).

36. Ainda, comprovado que a responsável teve ciência das irregularidades apuradas no processo antes do prazo de dez anos até a instauração da TCE e sua citação, ou seja, no curso da fase interna da TCE ou durante os procedimentos de exame das contas por parte do concedente, não se configura prejuízo à defesa em decorrência do transcurso de tal prazo (Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, **relator Ministro-Substituto Augusto Sherman**). Além disso, adequa-se ao presente caso o entendimento deste TCU de que cumpre ao responsável atualizar anualmente o endereço na base de dados da Receita Federal (Acórdãos 3.404/2014-TCU-1ª Câmara e 872/2010-TCU-2ª Câmara, **relator Ministro Benjamin Zymler**).

37. Nesse contexto, não merece acolhimento a alegação da ex-gestora de que houve demora na instauração da TCE e que essa intempestividade a prejudicou de exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa.

38. Entendo também não merecer acolhimento a alegação da responsável de que as contas seriam iliquidáveis, em virtude do transcurso de: (i) dez anos entre a citação efetivada pelo TCU em abril de 2016 e o exercício de 2006, quando se deu o primeiro desembolso tardiamente questionado (débitos entre 1/2/2006 e 24/2/2006); (ii) oito anos entre a citação realizada pelo TCU e a última despesa questionada (débito de 18/11/2008) e entre a citação e o encerramento de sua gestão (31/12/2008). A jurisprudência do TCU é firme quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, nos termos da Súmula 282 desta Corte de Contas.

39. Tampouco se aplica ao presente caso a possibilidade de trancamento das contas consoante alegado pela ex-prefeita com base em julgados anteriores deste Tribunal. Conforme bem ressaltado pela unidade técnica, a jurisprudência desta Corte é de que somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da TCE não é suficiente para o trancamento das contas, a qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório (Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, **relatora Ministra Ana Arraes**; e 2.255/2015 e 5.539/2015-TCU-1ª Câmara, **relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira**).

40. Os casos citados pela responsável trataram de situações distintas. Mediante Acórdão 206/2007-TCU-2ª Câmara, o Tribunal julgou TCE instaurada por omissão no dever de prestar contas quase dezesseis anos após o final da vigência do convênio, enquanto na Decisão 667/1995-TCU-Plenário, foi julgada TCE acerca de omissão no dever de prestar contas quando o prazo para prestar contas transcorreu no mandato do sucessor.

41. Também não assiste razão a alegação da Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão de que o conturbado ambiente político administrativo do município de Joaquim Gomes/AL e a rivalidade política a prejudicou na obtenção de documentos.

42. Conforme asseverado pela unidade técnica, a ex-prefeita não comprovou efetivamente que realizou a solicitação da documentação comprobatória das despesas apontadas como irregulares pela SFCI/CGU.

43. Repiso que a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão foi citada, solidariamente com os responsáveis arrolados nestes autos, nos termos do Ofício 0051/2016-TCU/SECEX-AL, de 18/2/2016 (peça 26), para apresentar alegações de defesa em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica, parte fixa – PAB Fixo, repassados ao Município de Joaquim Gomes/AL, nos exercícios de 2006, 2007 e 2008, relativamente aos cheques/débitos da conta específica do Piso de Atenção Básica (PAB), constantes dos extratos bancários da conta 58.042-2, Agência 2361-2, do Banco do Brasil.

44. O débito alcançou o valor histórico de R\$ 173.592,84 (peça 26), cuja comprovação das despesas não foi apresentada à Controladoria-Geral da União e nem ao Fundo Nacional de Saúde, o que representou transgressão ao disposto no art. 6º da Portaria GM 204, de 29/1/2007, do Ministério da Saúde, o art. 6º do Decreto 1.651, de 28/9/2005, o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967 e do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Esclareço que o referido débito imputado à ex-prefeita decomposto pelos respectivos exercícios de 2006, 2007 e 2008, apresenta a configuração descrita na tabela a seguir:

Responsáveis solidários	Valor (R\$)	2006	2007	2008
Amara Cristina da Solidade Brandão (valor histórico total: R\$ 112.702,35)	18.420,64	01/02/2006		
	13.143,56	01/02/2006		
	6.303,63	01/02/2006		
	250,00	01/02/2006		
	1.919,37	17/02/2006		
	5.013,50	20/02/2006		
	300,00	21/02/2006		
	6.521,00	24/02/2006		
	7.208,23	24/02/2006		
	22.439,31	24/02/2006		
	1.200,00	24/02/2006		
	21.000,00	04/07/2006		
	8.983,11	25/07/2006		
Rogério Bezerra Santos; e Amara Cristina da Solidade Brandão (valor histórico total: R\$ 56.777,27)	8.009,84	01/11/2006		
	28.912,03	01/11/2006		
	8.238,20	03/11/2006		
	5.914,85	23/11/2006		
	4.042,77		04/06/2007	
	250,00		05/06/2007	
	500,00		18/06/2007	
	909,58		26/06/2007	
Valores ressarcidos pela Sra. Maria Simone Martins Machado Correia (valor histórico total: R\$ 4.113,22)	250,00		26/12/2007	
	411,82			15/02/2008
	269,00			17/07/2008
	44,00			17/07/2008
	2.950,00			05/11/2008
	188,40			18/11/2008
Total	173.592,84			

45. Ressalto que a jurisprudência do TCU firmou entendimento de que cabe ao responsável adotar as medidas pertinentes, inclusive a via judicial, a fim de obter os documentos necessários à

comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos (Acórdãos 21/2002-TCU-1ª Câmara, 115/2007-TCU-2ª Câmara e 1.322/2007-TCU-Plenário, entre outros).

46. Portanto, não acolho as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão, pois era responsável pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais do PAB-Fixo aplicados, nos exercícios de 2006, 2007 e 2008, ainda durante sua plena gestão como prefeita de Joaquim Gomes/AL.

47. Quanto aos recursos federais aplicados em 2008 e não comprovados, repiso que foram devidamente ressarcidos pela Sra. Maria Simone Martins Machado Correia, consoante descrito nos itens 37 a 30 deste voto. Esse ressarcimento deve ser estendido para abatimento do débito da Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão.

48. Assim sendo, permanece o débito no valor histórico total de R\$ 169.479,62 (R\$ 173.592,84 - R\$ 4.113,22). Cumpre esclarecer que o débito total remanescente deve ser imputado aos seguintes responsáveis: (a) R\$ 112.702,35 à Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão; e (b) R\$ 56.777,27, solidariamente, à Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão e ao Sr. Rogério Bezerra Santos.

49. No tocante à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, reforço que as citações dos responsáveis foram autorizadas mediante o despacho datado de 17/2/2016 (peça 23). Assim, considero que a prescrição punitiva ocorreu para os valores constantes dos cheques 850521, 850522, 850524, 850510 e 850542, datados entre 1/2/2006 e 17/2/2006, no montante histórico de R\$ 40.037,20, o que impede a aplicação de penalidade relativa à ocorrência a tal débito e favorece tão somente a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão, conforme se observa da tabela constante do item 44 deste voto.

Com essas considerações, VOTO para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator