

TC 008.076/2017-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

UJ: Município de Pedro do Rosário/MA

Responsável: Adailton Martins, CPF 620.996.633-00, prefeito (Gestão 2005-2008), José Irlan Souza Serra, CPF 645.812.503-82, prefeito (Gestão 2013-2016), Lucenita Pereira Costa, CPF 329.345.723-15, secretária municipal de Saúde (Gestão 3/1 a 8/12/2005) e Suely Maria Verde Machado, CPF 137.282.023-04, secretária municipal de Saúde (Gestão 9/12/2005 a 12/2/2007)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: Não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor dos Srs. Adailton Martins e José Irlan Souza Serra, ex-prefeitos, da Sras. Lucenita Pereira Costa e Suely Maria Verde Machado e do Sr. Lucivaldo Barros da Cruz, ex-secretários municipais de Saúde, todos gestores de Pedro do Rosário/MA à época dos fatos, em razão de irregularidade na execução de despesas com recursos do SUS nos exercícios de 2005, 2006 e 2013.

HISTÓRICO

2. A fiscalização realizada em setembro de 2013 pelo Denasus identificou na gestão do SUS, pelo município de Pedro do Rosário/MA, as seguintes irregularidades, que motivaram a instauração da presente TCE (Relatório de Auditoria nº 13673, de peça 2, p. 3-30): ausência de documentação comprobatória de despesas pagas com recursos destinados à Assistência Farmacêutica Básica (AFB) nos exercícios de 2005 e 2006, no valor histórico de R\$ 90.041,15, e Nota Fiscal nº 1221, de 7/5/2013, da empresa D.D.P. Farmacêutico Ltda., CNPJ 09.589.872/0001-01, no valor de R\$ 39.302,62, sem atestação e sem comprovação de entrada dos medicamentos no Centro de Abastecimento Farmacêutico (CAF) da secretaria municipal de Saúde.

3. Após a auditoria, a unidade do Denasus no Maranhão submeteu o relatório à manifestação dos ex-gestores, alguns dos quais apresentaram justificativas incapazes de descaracterizar as irregularidades.

4. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório e certificado de auditoria ratificando as conclusões do tomador de contas especial quanto à caracterização do dano ao erário e certificando a irregularidade das contas do responsável (peça 1, p. 59-63). O dirigente do órgão de controle interno emitiu parecer de sua competência (peça 1, p. 64), bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 1, p. 65).

5. Na instrução à peça 5 dos autos foram efetuadas as análises relativas aos documentos que ensejaram a instauração da presente TCE, tendo o auditor instrutor proposto o arquivamento dos autos, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU e no art. 6º, inciso I, c/c o art. 7º, inciso III, e o art. 19, *caput*, da IN/TCU 71/2012, considerando as seguintes situações:

a) o prazo mínimo legal para a guarda da documentação comprobatória da execução das despesas

com os recursos do SUS é de cinco anos, contados da data de aprovação das contas, nos termos do art. 2º da Portaria 1.954/2013 do Ministério da Saúde c/c o Anexo à Resolução 14/2001 do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq;

b) o prazo para a aprovação da prestação de contas dos recursos do SUS por parte do conselho local de saúde variou, nos últimos anos, de março a maio do exercício subsequente ao da transferência dos recursos, conforme Portarias 1.229/2007, 3.176/2008 e 2.135/2013 do Ministério da Saúde;

c) no momento da fiscalização do Denasus (setembro/2013), já haviam passado mais de cinco anos do prazo para aprovação das prestações de contas relativas aos exercícios de 2005 e 2006, de modo que a exigência, pela equipe de auditoria, da documentação comprobatória das despesas violaria o art. 3º da Portaria 1.954/2013 do Ministério da Saúde;

d) o débito remanescente (item 2.b supra) apresentaria valor atualizado inferior ao limite de R\$ 100.000,00 fixado no inc. I do art. 6º da IN/TCU 71/2012, a ensejar o arquivamento do processo, sem julgamento de mérito.

5.1. A proposta foi corroborada pelo titular da Unidade Técnica (peça 6).

6. Em Parecer divergente, o representante do *Parquet* junto ao TCU (peça 9) propôs que se realizasse diligência junto ao Conselho Municipal de Saúde de Pedro do Rosário/MA, ao Conselho Estadual de Saúde do Maranhão e ao Ministério da Saúde, para que, informassem se já teria havido a apresentação e a aprovação dos Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Pedro do Rosário, referentes aos exercícios de 2005 e 2006.

6.1. Consoante Despacho assente à peça 10, o Ministro Relator acatou a proposta efetuada pelo membro do MP/TCU na peça anterior.

7. Destarte, foram efetuadas as diligências determinadas, consoante se observa das peças 13 a 15.

8. Em razão das respostas apresentadas, estas quanto ao não atendimento dos objetivos perquiridos com a realização das diligências (peças 17, 18, 21 e 22), houve um novo pronunciamento da Unidade Técnica (peça 23) propondo a realização de novas diligências, nos termos abaixo, tendo o titular da Unidade Técnica da Sec-PA acatado a proposta efetuada na peça anterior (peça 24):

a) diligenciar, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992 c/c o § 1º do art. 201 do Regimento Interno/TCU, junto ao Conselho Municipal de Saúde de Pedro do Rosário/MA, ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA, ao Ministério da Saúde, e à Comissão Intergestores Bipartite do Maranhão – CIB/MA, para que, no prazo de 15 dias, informem ao Tribunal se já houve a apresentação e a aprovação dos Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Pedro do Rosário referentes aos exercícios de 2005 e 2006;

b) informar aos órgãos destinatários da diligência que devem, em caso afirmativo, encaminhar a esta Corte a respectiva documentação comprobatória.

9. Desse modo, foram efetuadas as diligências propostas, tendo sido confeccionados os elementos assentes nas peças 25 a 27, conforme comprovam os respectivos avisos de recebimentos (peças 29 a 31 e 34). Em resposta às diligências foram colacionados os documentos que formaram as peças 32, 33 e 35. Já no âmbito da Secex-TCE, foram efetuadas as análises dos elementos obtidos por meio da diligência realizada, na instrução da peça 36, tendo sido proposta a citação dos responsáveis constantes no preâmbulo da presente instrução. A proposta foi corroborada pelo Diretor e Secretário Substituto da Secex-TCE (peças 37 e 38).

10. Destarte, foram efetuadas as citações propostas, consoante se comprovam pelos ofícios assentes nas peças 43 a 46, bem como pelas cópias dos avisos de recebimento (peças 50 a 53). Em relação às citações realizadas, apenas o Sr. Jose Irlan Souza Serra (CPF: 645.812.503-82) apresentou os seus elementos de defesa (peça 54), podendo os demais responsáveis serem considerados revéis,

nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992 (Adailton Martins e Sras. Lucenita Pereira Costa e Suely Maria Verde Machado).

EXAME TÉCNICO

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Verificação de Eventual Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

11. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e ampla defesa, uma vez que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas referem-se aos exercícios de 2005, 2006 e 2013, mas tendo sido os responsáveis notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme descrito no Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 197/2016 (peça 1, p. 48-57). Destaque-se, ainda, que todos os responsáveis foram notificados ainda no ano de 2014, consoante se comprovam os documentos assentes na peça 1, p. 151; 172; 181; 197; 206; 221.

11.1. A despeito da existência de débitos com mais de dez anos da ocorrência do seu fato gerador, ainda assim não foi possível afirmar, quando da instrução anterior, ter ocorrido prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, que deve ser analisado a cada caso concreto, com demonstração de prejuízo efetivo, sob pena de violar-se a regra de imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário (Acórdão 3457/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 461/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 2850/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 854/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

11.2. Demais disso, o prejuízo à ampla defesa e ao contraditório decorrente da citação tardia deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável com a indicação do obstáculo ou dificuldade concreta que implicou em prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação (Acórdão 1304/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas). Nesse sentido, considerando os elementos coligidos aos autos até o momento, entende-se possível o seguimento desta tomada de contas especial, com a citação dos responsáveis pelo valor integral do débito apurado.

Valor de Constituição da TCE

12. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 336.585,23, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

13. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, informa-se os demais processos em tramitação no Tribunal, nos quais foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos:

Responsável	Processos
Adailton Martins, CPF 620.996.633-00	TC 035.171/2011-1; TC 034.500/2014-6; TC 004.532/2015-5; TC 012.254/2016-9; TC 027.592/2018-9
José Irlan Souza Serra, CPF 645.812.503-82	TC 033.960/2019-4
Lucenita Pereira Costa, CPF 329.345.723-15	TC 035.171/2011-1; TC 012.254/2016-9

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

14. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto

7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão TCU 1072/2017-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis constantes da peça 1, p. 151; 172; 181; 197; 206; 221.

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

15. Extraí-se da situação sintetizada na seção “histórico” desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano a seguinte irregularidade:

a.) **Irregularidade:** ausência de documentação comprobatória das despesas com recursos do SUS;

a.1) Condutas dos responsáveis

a.1.1) Srs. Adailton Martins e José Irlan Souza Serra, Sras. Lucenita Pereira Costa e Suely Maria Verde Machado;

a.1.2) não demonstrarem a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Pedro do Rosário/MA, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;

a.2) **Dispositivos violados:** art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-Lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986, arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5, inciso I, II e IV da IN/08/2003/TCE e arts. 62, 63 §2º inciso III, art. 96 da Lei 4.320/1964,

a.3) **Evidências:** Relatório de Auditoria do Denasus 13.673 (peça 2, p. 17-18).

Da citação e alegações de defesa apresentadas pelo responsável

Ofício de citação 1724/2018-TCU/Secex-TCE, de 18/11/2018 (peça 43):

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jose Irlan Souza Serra (CPF: 645.812.503-82) (peça 54):

16. A defesa iniciou as suas alegações mencionando que a Instrução Normativa 71/2016, com as alterações dadas pela IN 76/2016, assevera que a Tomada de Contas Especial deverá ser dispensada se verificada que o valor do débito é inferior ao limite estabelecido no inciso I, vejamos:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - o valor do débito for inferior a R\$ 100.000,00, considerando o modo de referência disposto no § 3º deste artigo (NR) (Instrução Normativa nº76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016); (grifei Assim, constata-se que a instrução normativa fixou um limite de dispensa da instauração de tomada de contas especial em R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

16.1. Asseverou o defendente que, no caso dos autos, embora inicialmente tenha sido indicado para instauração da Tomada de Contas valor do débito em importe superior àquele previsto na instrução normativa acima mencionada, no curso da presente, parte do débito foi afastado, remanescendo o suposto débito de R\$ 39.302,62 (trinta e nove mil trezentos e dois reais e sessenta e dois centavos), referente a Nota Fiscal nº 1221/2013, valor esse notadamente INFERIOR ao previsto pela Instrução Normativa 71/2016 para que seja instaurada a Tomada de Contas.

16.2. Alegou a defesa que a própria CGU teria proposto o arquivamento, razão pela qual não restaria qualquer dúvida quanto à desobediência da regra do inciso I, do art. 60, da Instrução Normativa 71/2012, quanto ao limite do valor apto à instauração de Tomada de Contas Especial, motivo que enseja de imediato o arquivamento do presente processo sem julgamento do mérito.

16.3. O defendente mencionou, ainda, que, no presente caso, não foram apresentados indícios suficientes da existência de qualquer ilegalidade a justificar a aplicação de qualquer sanção, motivo pelo qual reclamam a improcedência dos pedidos. Vejamos o porquê. No caso concreto, destaca-se de pronto que inexistiu qualquer irregularidade, a ser coibido com as sanções gravíssimas da Lei 8.443/92.

16.4. Ressaltou que a não comprovação de entrada de medicamentos no Centro de Abastecimento Farmacêutico (CAF) da Secretaria Municipal de Saúde não é, por si só, prova suficiente para a imputação de ato ilegal e a devolução de recursos. Assim, a aquisição de medicamentos sem comprovação de entrada dos medicamentos não caracterizaria que houve ato ímprobo ou prejuízo ao erário, por isso correto falar na descaracterização do débito, podendo ser atribuído no máximo falha no controle de estoque.

16.5. A defesa alega que não há um controle eficaz e formal de entrada desses produtos, motivo pelo qual não pode ser atribuída qualquer responsabilidade quanto a falta de ateste na Nota Fiscal, já que os funcionários da Secretaria de Saúde, responsáveis pelo recebimento não efetuaram nenhuma formalidade e, tal omissão, por si só, não pode ser atribuída ao ex-prefeito, ora requerido. Argumenta a defesa que a distribuição dos medicamentos e insumos nas Unidades Básicas de Saúde acontece quinzenalmente, por meio da apresentação de uma relação manual de medicamentos e materiais que são arquivados na própria CAF, logo o ex-prefeito não detinha qualquer contato com as condutas de entrega e recebimento de medicamento.

16.6. Destaca o defendente que o fato é que apenas não havia no âmbito municipal o necessário controle interno da entrada das mercadorias, não havendo como concluir, pela simples ausência de organização do setor, que as mesmas não foram entregues. Assim também, considerando a ausência de controle de estoque pelos servidores responsáveis, não tem o ora defendente como comprovar que a mercadoria foi recebida, repita-se, porque os funcionários responsáveis pelo recebimento de tais mercadorias não estabeleceram qualquer controle de entrada das mesmas, não podendo, por certo, ser aplicada qualquer sanção ao defendente, eis que contrária) a todos os princípios legais, por inexistir qualquer prova que induza ao não recebimento da mercadoria e como consequência qualquer prejuízo ao erário.

16.7. Ao final, o defendente alegou que é patente a falta de robustez das alegações, sobretudo porque em nenhum momento não teria restado comprovado qualquer ato ilegal, não havendo sequer indícios de danos ao erário, sendo, pois, a improcedência da presente tomada de contas, medida que se imporia, segundo o seu entendimento.

Análise das alegações de defesa:

17. As alegações iniciais da defesa acerca da improcedência da TCE em razão de a Instrução Normativa 71/2016, com as alterações dadas pela IN 76/2016, asseverar que a Tomada de Contas Especial deverá ser dispensada se verificada que o valor do débito é inferior ao limite estabelecido no inciso I não merecem prosperar pelas seguintes razões: primeiramente porque o valor do débito discutido nesta TCE não é inferior ao limite previsto pela norma, visto que o valor original é de R\$ 129.343,77, e o valor atualizado em 1/1/2017 é de R\$ 336.585,23, portanto superior ao limite mínimo estabelecido pela mencionada instrução normativa, conforme se observa na tabela abaixo:

Valores impugnados e gestores responsabilizados

Responsável	Exercício	Valor (R\$)
Adailton Martins e Lucenita Pereira Costa	Jan a Nov/2005	22.053,88
Adailton Martins e Suely Maria Verde Machado	Dez/2005 e 2006	67.987,27
José Irlan Souza Serra	2013	39.302,62
Total		129.343,77

17.1. Em segundo lugar, a alegação não merece guarida em razão de a norma fazer menção à desnecessidade de instauração da TCE caso não existisse débito superior ao limite mínimo, mas uma vez instaurada a TCE, bem como já tendo havido citação dos responsáveis, deve-se fazer a análise dos elementos existentes e propor o mérito dos autos. Assim, a Jurisprudência do TCU estabelece que, se no curso da relação processual, subsistirem elementos que justifiquem o conhecimento e julgamento da causa pelo TCU, não cabe arquivar o processo sem julgamento de mérito, ainda que o exame das alegações, dos documentos e das provas acostadas aos autos permita concluir pela inexistência de débito ou pela ausência de responsabilidade dos envolvidos.

17.2. Assim, a verificação dos pressupostos ou requisitos de admissibilidade para instauração de processo de controle externo não tem relação com a apreciação do mérito do processo em análise pelo TCU. Uma vez conhecidos e instaurados, tais processos seguem iter procedimental próprio, determinado pela Lei Orgânica do TCU e respectivo Regimento Interno, bem como pelas normas específicas, no qual são especialmente observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sendo o curso natural desses procedimentos o julgamento de mérito do direito material, submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União.

17.3. Nesse sentido, não há que se falar em extinção do processo sem julgamento de mérito se, no desenvolvimento da relação jurídica processual, ainda subsistirem elementos que justifiquem a razão jurídica para o conhecimento e julgamento da causa por esta Corte Federal de Contas. O regular processamento do processo de Tomada de Contas Especial e o consequente exercício da jurisdição, por parte do TCU, não se subordinam ao mérito do feito, qual seja, a existência ou não do débito e da responsabilidade discutidos.

17.4. O processo de Tomada de Contas Especial, como qualquer outro processo administrativo, civil ou penal, deve caminhar para o provimento de mérito, com o julgamento pela procedência ou improcedência do pedido. Vale dizer, o processo existe, é válido, regular e impõe seja decidido, independentemente das questões de mérito, da existência ou não de débito, da existência ou não de omissão, da existência ou não de atos irregulares que ensejem a reprovação das contas, com ou sem débito. Descabe assim o pedido da defesa no sentido de arquivamento dos presentes autos sem julgamento do mérito.

17.5. Quanto às questões de mérito, a defesa alega que a não comprovação de entrada de medicamentos no Centro de Abastecimento Farmacêutico (CAF) da Secretaria Municipal de Saúde não seria prova suficiente para a imputação de ato ilegal e a devolução de recursos. Ora, tal asserção é estapafúrdia, uma vez que a irregularidade em si é prova cabal do descumprimento, pelo menos, das obrigações acessórias dos responsáveis pela aquisição e guarda dos medicamentos adquiridos com recursos públicos oriundos do Governo Federal.

17.6. 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, pois incumbe ao gestor a comprovação da correta aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados. É mais do que óbvio que a aquisição de medicamentos sem comprovação de entrada dos medicamentos caracteriza que houve prejuízo ao erário, sendo, portanto, correto falar na caracterização do débito, já que não há comprovação da aquisição dos medicamentos, bem como da regular gestão dos recursos públicos confiados à municipalidade, por meio do Chefe do seu Executivo.

17.7. Sobre essa alegação, devo ressaltar que, como é cediço, a responsabilidade de agentes públicos em tomadas de contas especiais é subjetiva. Confira-se, nessa linha, o excerto abaixo, extraído do voto condutor do Acórdão nº 67/2003-TCU-2ª Câmara, da lavra do Ministro Benjamim Zimler:

"49. A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no artigo 159 da Lei nº 3.071/1916, segue a regra geral da

responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16):

'Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposo'."

17.8. Assim, por força do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, o qual dispõe que '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', incumbe ao gestor a comprovação da correta aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, razão pela qual cabe propor a rejeição das alegações de defesa apresentadas, bem como propor a condenação do responsável a devolver os valores que não tiveram a regular gestão comprovadas, além da aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Das Revelias dos responsáveis

18. Devidamente citados, em 10/12/2019, por meio dos Ofícios 14746, 14748 e 14751/2019-TCU/Seproc (peças 43, 45 e 46), os responsáveis não apresentaram alegações de defesa. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito destacam-se o art. 179 do Regimento Interno do TCU (Resolução n.º 155, de 04/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU n.º 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

“Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I – mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II – mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III – por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...).” (grifamos)

“Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

“Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)”. (grifamos)

18.1. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

18.2. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-Segunda Câmara, Relator: JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ).

18.3. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

18.4. As citações dos Srs. Adailton Martins, Lucenita Pereira Costa e Suely Maria Verde Machado, foram realizadas por meio dos Ofícios em 10/12/2019, por meio dos Ofícios 14746, 14748 e 14751/2019-TCU/Seproc (peças 43, 45 e 46), com ciências em 26, 27 e 30/12/2019, conforme avisos de recebimentos inseridos às peças 51 a 53. Em que pese os referidos avisos de recebimento terem sido assinados por pessoas estranhas aos autos, esse fato, por si só, não invalida as notificações dirigidas aos responsáveis, uma vez que o artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

18.5. Apesar de regularmente citados, os responsáveis deixaram transcorrer *in albis* o prazo regimental que lhe foi concedido para apresentarem alegações de defesa e/ou efetuar o recolhimento do débito, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento das revelias de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

19. Observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU em relação aos responsáveis Adailton Martins e Sras. Lucenita Pereira Costa e Suely Maria Verde Machado que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência das irregularidades sancionadas, nos termos do art. 189 do Código Civil, já que as irregularidades discutidas em relação aos mesmos ocorreram nos exercícios de 2005 a 2006, portanto há mais de 10 anos.

20. No que se refere ao Sr. José Irlan Souza Serra subsiste a pretensão punitiva por parte do TCU, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), uma vez que o débito remonta ao exercício de 2013, ou seja, há menos de 10 anos.

CONCLUSÃO

21. Da análise, conclui-se que os responsáveis, Srs. Adailton Martins, CPF 620.996.633-00, Lucenita Pereira Costa, CPF 329.345.723-15, Suely Maria Verde Machado, CPF 137.282.023-04 e José Irlan Souza Serra, CPF 645.812.503-82, não conseguiram demonstrar a inexistência de irregularidade que demandaram os seus chamamentos aos autos para apresentarem as alegações de defesa, devendo ser condenados a ressarcirem as quantias que formam o débito apurado no presente processo, bem como terem as suas contas julgadas irregulares. Vale ressaltar, ainda, que os três primeiros responsáveis não apresentaram as suas alegações de defesa, sendo considerado revéis, nos termos do art. 12, 3º, da Lei 8.443/1992.

21.1. No que se refere ao Sr. Lucivaldo Barros da Cruz, restou demonstrado, conforme análise assente na peça 5 dos autos, que inexistem elementos que permitam afirmar que os recursos do Fundo Municipal de Saúde de Pedro do Rosário/MA foram geridos pelo mesmo, razão pela qual cabe a proposição pela exclusão do mesmo da presente relação processual, quando da proposta de encaminhamento

21.2. Com relação à boa-fé, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que se tratando 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.

21.2.1. 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. Nesse contexto, e após exame da falta de elementos nesse sentido, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta dos responsáveis. Com efeito, ele não alcançou o intento de comprovar a regular aplicação financeira dos recursos que lhe foi confiado, restringindo-se a apresentar uma parte das justificativas improcedentes e incapazes de elidir as irregularidades cometidas.

21.3. São nesse sentido os Acórdãos 1.921/2011-TCU-2ª Câmara (Relatoria do Ministro Raimundo Carrero), 203/2010-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro Augusto Sherman), 276/2010-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro André Luís de Carvalho), 621/2010-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro Walton Rodrigues), 3.975/2010-TCU-1ª Câmara (Relatoria do Ministro José Múcio Monteiro), 1.007/2008-TCU-2ª Câmara (Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar), 1.157/2008-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro Augusto Sherman), 1.223/2008-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro Valmir Campelo), 337/2007-TCU-1ª Câmara, 1.322/2007-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro

Aroldo Cedraz), entre outros.

21.4. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. José Irlan Souza Serra, CPF 645.812.503-82.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, coma seguinte proposta:

- a) **considerar revéis**, para todos os efeitos, os Srs. Adailton Martins, CPF 620.996.633-00, Lucenita Pereira Costa, CPF 329.345.723-15 e Suely Maria Verde Machado, CPF 137.282.023-04, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, 3º, da Lei 8.443/1992;
- b) **propor** a exclusão da presente relação processual o Sr. Lucivaldo Barros da Cruz, CPF 728.275.133- 15;
- c) **rejeitar as alegações de defesa** do Sr. José Irlan Souza Serra, CPF 645.812.503-82;
- d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 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, do Regimento Interno, **julgar irregulares** as contas dos Srs. Adailton Martins, CPF 620.996.633-00, Lucenita Pereira Costa, CPF 329.345.723-15, Suely Maria Verde Machado, CPF 137.282.023-04 e José Irlan Souza Serra, CPF 645.812.503-82, condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias constantes da tabela a seguir especificada, 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 da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Débitos de responsabilidade solidária do Sr. Adailton Martins e Lucenita Pereira Costa:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
5/4/2005	1.644,83
4/5/2005	1.644,83
22/11/2005	2.827,82
01/11/2005	2.570,75
24/01/2005	1.644,83
14/7/2005	1.644,83
15/8/2005	1.644,83
18/10/2005	103,50
15/09/2005	2.467,25
18/10/2005	103,50
20/9/2005	822,42
14/6/2005	1.644,83
18/5/2005	1.644,83
16/2/2005	1.644,83

Débitos de responsabilidade solidária do Sr. Adailton Martins e Sra. Suely Maria Verde Machado:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
04/12/2006	2.827,82
18/9/2006	2.827,82
18/4/2006	2.827,82
10/2/2006	2.827,82
20/3/2006	2.827,82
15/9/2006	1.765,73
11/05/2006	2.827,82

14/07/2006	2.827,82
27/12/2006	2.137,47
22/12/2005	2.827,83
07/07/2006	1.765,73
18/1/2006	2.827,82
04/09/2006	2.137,47
20/10/2006	2.137,47
16/5/2006	1.765,73
10/05/2006	2.137,47
10/05/2006	1.765,73
16/06/2006	2.827,82
04/08/2006	2.137,47
04/09/2006	1.765,73
26/12/2006	2.827,82
20/10/2006	1.765,73
04/09/2006	2.827,82
27/12/2006	1.765,73
07/07/2006	2.137,47
15/09/2006	2.137,47
16/05/2006	2.137,47
04/08/2006	1.765,73
23/10/2006	2.827,82

Débito de responsabilidade exclusiva do Sr. José Irlan Souza Serra:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
9/5/2013	39.302,62

e) **aplicar ao Sr. José Irlan Souza Serra**, CPF 645.812.503-82, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, 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;

f) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações a que se referem as alíneas anteriores;

g) **autorizar**, caso solicitado pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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 de Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

i) **encaminhar** cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa



Secex-TCE/D2, em 23 de abril de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Welledyson Anaximandro Webster
AUFC Mat. TCU 4.562-4

Anexo
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de exercício	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao município de Pedro do Rosário/MA, evidenciado nas constatações constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 13.673 .	Adailton Martins, CPF 620.996.633-00	1º/1/2005- 31/12/2008	Não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Pedro do Rosário/MA.	A falta da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em dano ao erário.	Não há nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos, sendo lhe exigível conduta diversa, no sentido de guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao município de Pedro do Rosário/MA, evidenciado nas constatações constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 13.673	José Irlan Souza Serra CPF 645.812.503-82	1º/1/2013- 31/12/2016	Não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Pedro do Rosário/MA.	A falta da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em dano ao erário.	Não há nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos, sendo lhe exigível conduta diversa, no sentido de guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao município de Pedro do Rosário/MA, evidenciado nas constatações constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 13.673. .	Lucenita Pereira Costa, CPF 329.345.723-15	3/1/2005 a 8/12/2005	Não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Pedro do Rosário/MA	A falta da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em dano ao erário.	Não há nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos, sendo lhe exigível conduta diversa, no sentido de guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao município de Pedro do Rosário/MA, evidenciado nas constatações constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 13.673.	Suely Maria Verde Machado, CPF 137.282.023-04	9/12/2005 a 12/2/2007	Não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Pedro do Rosário/MA	A falta da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em dano ao erário.	Não há nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos, sendo lhe exigível conduta diversa, no sentido de guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas