

VOTO

Examino tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor dos Srs. Raimundo João Pires Saldanha Neto, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (gestão de 2001 a 2004), José Ribamar Coelho Castro, ex-secretário municipal de finanças de Rosário/MA (gestão de 1º/1/2001 a 16/6/2004), Raimundo José Sousa Sena, ex-secretário municipal de saúde de Rosário/MA (gestão de 12/4/2002 a 31/12/2004), Ivaldo Antônio Cavalcante, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (gestão de 2005 a 2008), José de Jesus Silva Santos, ex-coordenador do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Rosário/MA (gestão de 1º/1/2009 a 16/9/2014), Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (gestão de 1º/1/2009 a 16/9/2014), e da Sra. Maria do Socorro Moraes Padre, ex-secretária municipal de saúde de Rosário/MA (gestão de 13/5/2010 a 16/9/2014), em razão de não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de Rosário/MA nos exercícios de 2002, 2003, 2007, 2009 e 2010, tendo em vista falhas e/ou falta da documentação comprobatória das despesas, conforme constatado por auditoria promovida pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) junto ao ente recebedor, nos termos do Relatório de Auditoria 11.196/2011 (peça 3, p. 3-118; peça 6, p. 131-206; peça 7, p. 3-14).

2. A referida auditoria constatou dano ao erário de R\$ 5.501.764,74 devido às seguintes irregularidades:

a) ausência de documentação comprobatória de despesas (peça 2, p. 26);

b) utilização de recursos da Estratégia Saúde da Família (ESF) para pagamento de serviços de locação de veículos sem cobertura contratual, sem realização do procedimento licitatório e sem comprovação da efetiva execução dos serviços por partes dos locadores (peça 2, p. 26); e

c) pagamento de gêneros alimentícios, materiais de limpeza e de consumo diversos sem comprovação de entrada dos produtos na Secretaria Municipal de Saúde de Rosário/MA (peça 2, p. 26).

3. O Relatório Completo do Tomador de Contas 240/2016 (peça 1, p. 94-112), acompanhando o entendimento do Denasus, caracterizou a responsabilidade dos mencionados gestores.

4. O Controle Interno, por meio do Relatório de Auditoria 240/2016 (peça 2, p. 25-28), retratou as questões tratadas no Relatório de Tomada de Contas Especial e certificou a irregularidade das contas (peça 2, p. 30). O dirigente do órgão de controle interno emitiu parecer nesse mesmo sentido (peça 2, p. 31) e o Ministro de Estado da Saúde, Sr. Ricardo Barros, registrou o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 2, p. 32).

II

5. No âmbito do TCU, o derradeiro exame técnico realizado pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) caracterizou cada uma das nove constatações geradoras de dano ao erário, inclusive desconsiderando as irregularidades relativas às constatações 5, 8 e 9. Pela pertinência, transcrevo, a seguir, os principais pontos dessas constatações:

“19. **Constatação 1:** não comprovação da regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA, referente ao Bloco de Atenção Básica, nos anos de 2002, 2003 e 2007, constatado pelo Denasus no RA datado de 6/10/2011, nos valores de R\$ 875.486,02, em 2002; R\$ 1.033.208,00, em 2003 e R\$ 2.630.890,71 em 2007, totalizando R\$ 4.539.584,73.

19.1. Situação encontrada: a auditoria do Denasus evidenciou na constatação 144187 do RA 11.196 (peça 3, p. 22-23), retificada parcialmente pelo Relatório Complementar (RAC) na constatação 330489 (peça 6, p. 137-138), que não houve comprovação da regular aplicação dos

recursos do SUS recebidos pelo FMS de Rosário/MA nos anos de 2002, 2003 e 2007, visto que não foi apresentada nenhuma documentação comprobatória da utilização dos recursos recebidos. (...)

Responsáveis: Sr. Raimundo João Pires Saldanha Neto, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (gestão 2001 a 2004), pelos débitos ocorridos nos exercícios de 2002 e 2003. Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (gestão de 2005 a 2008), pelos débitos ocorridos no exercício de 2007. (...)

24. Portanto, a realização das despesas sem comprovação ocorridas nos exercícios de 2002, 2003 e 2007 constituem atos de gestão irregulares em face de dano ao erário, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992. Deveria, em princípio, ensejar o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores envolvidos, condená-los em débito e aplicar-lhes a multa associada ao débito.

25. **Constatação 2:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA no período de janeiro/2010 a fevereiro/2011, referente ao Bloco de Atenção Básica, ESF e ESB.

25.1. Situação encontrada: a auditoria do Denasus evidenciou, na constatação 147519 do RA 11.196/2011 (peça 3, p.11-14), retificado parcialmente na constatação 330751 do RAC (peça 6, p. 134-136), que as equipes das ESF e ESB não correspondiam ao incentivo financeiro pactuado, contrariando a Portaria GM/MS 648, de 28/03/2006, capítulo III, item 5.1, subitens I e III, e a Portaria GM/MS 2.167, de 21/11/2001, art. 1º, item III e anexo 1, itens 4 e 8, gerando necessidade de ressarcimento no valor de R\$ 961.800,00;

25.1.1. O valor mensal repassado (R\$ 144.000,00) era para implantação de quinze equipes de ESF, porém a equipe de auditoria constatou que em cinco unidades não era possível funcionar mais de uma equipe, concluindo pela presença de apenas dez equipes no total, sendo necessário o ressarcimento de valor equivalente a cinco equipes, ou seja, R\$ 48.000,00 por mês, totalizando R\$ 672.000,00, referente aos repasses de janeiro/2010 a fevereiro/2011.

25.1.2. O valor mensal repassado (R\$ 29.700,00) era para implantação de nove equipes de ESB, sendo seis equipes da modalidade 1 (R\$ 3.000,00 por equipe) e três da modalidade 2 (R\$ 3.900,00 por equipe) – valores conforme Portaria GM/MS 3.066, de 23/12/2008, art. 2º. Entretanto, a equipe de auditoria constatou que em seis unidades não havia equipamento adequado para atendimento odontológico, concluindo pela presença de apenas três equipes no total, sendo necessário o ressarcimento de valor equivalente a seis equipes (três da modalidade 1 e três da modalidade 2), ou seja, R\$ 20.700,00 por mês, totalizando R\$ 289.800,00, referente aos repasses de janeiro/2010 a fevereiro/2011. (...)

Responsáveis: Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (janeiro/2009 a setembro/2014), José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças (janeiro/2009 a novembro/2010) e Maria do Socorro Moraes Padre, ex-secretária municipal de saúde (dezembro/2010 a fevereiro/2011). (...)

29. Na realidade, a utilização dos recursos que excediam àqueles que o município faria jus deveria ser restituída ao FNS, nos termos do item 9.3.4 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, segundo o qual nos casos de débito decorrente do recebimento irregular de recursos federais pelos estados, municípios ou Distrito Federal, independentemente do destino final dado aos recursos repassados, cabe ao ente receptor restituir o Fundo Nacional de Saúde, podendo, ainda, haver aplicação de multa ao agente público causador da irregularidade. (...)

32. Desse modo, o Município de Rosário/MA deve ser condenado a restituir ao FNS o valor original de R\$ 961.800,00, uma vez que a municipalidade recebeu recursos financeiros a maior do que fazia jus.

33. Poder-se-ia alegar que essas despesas não foram regularmente comprovadas. De fato, não há evidências de regularidade na aplicação desses recursos nos autos. Porém, o recebimento irregular de recursos financeiros deve ser restituído pelo ente receptor ao FNS, independentemente da destinação final dos recursos.

34. **Constatação 3:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA no período de julho/2009 a fevereiro/2011, referente

ao Bloco de Atenção Básica - Estratégia ACS.

34.1. Situação encontrada: no período de julho/2009 a fevereiro/2011, a auditoria do Denasus evidenciou, na constatação 149541 do RA 11.196/2011 (peça 3, p. 15-16), retificado parcialmente no RAC através da constatação 330754 (peça 6, p. 136-137), que o valor recebido pelo FMS de Rosário/MA para a Estratégia ACS era para pagamento de 106 agentes comunitários, porém, detectou-se o pagamento de apenas 105 agentes, situação na qual os próprios gestores concordaram haver diferença (peça 6, p. 25), contrariando o item 2 do capítulo II da Portaria GM/MS 648/2006, o art. 63 da Lei 4.320/1964 e os arts 36, 66, 145 e 148 do Decreto 93.872/1986, devendo ser ressarcido o valor total de R\$ 13.132,00, repassado a maior nos meses de junho/2009 a fevereiro/2011, conforme Tabela XII do RAC (peça 3, p. 153), considerando como data para atualização a de último repasse, de 18/2/2011. (...)

Responsável: Município de Rosário/MA. (...)

39. Desse modo, o Município de Rosário/MA deve ser condenado a restituir ao FNS valor original de R\$ 13.132,00, uma vez que a municipalidade recebeu recursos financeiros a maior do que fazia jus, ou seja, de forma irregular.

40. **Constatação 4:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA no período de julho/2009 a fevereiro/2011, referente aos Programas de Atenção Básica – PAB Fixo, de ações dos ACS e de ações da ESF, resultando em proposta de ressarcimento de R\$ 258.791,69.

40.1. Situação encontrada: a auditoria do Denasus evidenciou na constatação 144497 do RA 11.196/2011 (peça 3, p.23-24), que parte das despesas realizadas com recursos do SUS, no período de abril/2009 a dezembro/2010, PAB Fixo, ACS e de ações ESF, não foi devidamente comprovada, contrariando as disposições da Constituição Federal, art. 70, parágrafo único; da Lei 8.443/1992, art. 8º; da Lei 4.320/1964, art. 63; e do Decreto 93.872/1986, art. 36, 66, 145 e 148. (...)

Responsáveis: Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (janeiro/2009 a setembro/2014), José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças (janeiro/2009 a novembro/2010) e Maria do Socorro Moraes Padre, ex-secretária municipal de saúde (dezembro/2010 a fevereiro/2011). (...)

45. Assim, as despesas de 11/12/2009 e de 4/11/2010 (R\$ 167.995,81 e R\$ 79.193,81, respectivamente) devem ser ressarcidas solidariamente pelo Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino e pelo Sr. José de Jesus Silva Santos, enquanto que a despesa de 13/12/2010 (R\$ 11.602,07) deve ser ressarcida solidariamente pelo Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino e pela Sra. Maria do Socorro Moraes Padre, gestores do FMS à época das ocorrências.

46. **Constatação 5:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos SUS repassados na pelo FNS ao FMS de Rosário/MA no ano de 2010, referente à aquisição de medicamentos, resultando em proposta de ressarcimento de R\$ 9.427,50.

46.1. Situação encontrada: a auditoria do Denasus evidenciou, na constatação 143466 do RA 11.196/2011 (peça 3, p. 29-30), que houve aquisição de medicamentos não relacionados ao bloco de financiamento específico, em desacordo com o art. 6º da Portaria GM/MS 204/2007, conforme demonstrado da análise do Cheque 850131 da conta 7.239-7, agência 2555-0, do Banco do Brasil, emitido em 3/2/2010, e da nota fiscal 0005 da empresa Colmed – Distribuidora de Medicamentos Ltda., emitida em 3/2/2010, gerando necessidade de ressarcimento no valor de R\$ 9.427,50. (...)

Responsáveis: Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (janeiro/2009 a setembro/2014), José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças (janeiro/2009 a novembro/2010) e Município de Rosário/MA. (...)

50. Dessa forma, considerando o conteúdo da Portaria de Consolidação MS 6/2017, imporia-se a responsabilização do município pelo débito decorrente da aplicação dos recursos em questão em objeto indevido, visto que não restou comprovado que o referido ente tenha observado, ao final do exercício financeiro em questão, a vinculação dos recursos à destinação definida no Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União que deu origem aos repasses realizados, qual seja, aquisições de medicamentos da Atenção Básica não relacionados exclusivamente ao próprio bloco de financiamento.

51. Entretanto, além da baixa materialidade, de apenas R\$ 9.427,50, a constatação apontada pelo Denasus não esclarece a qual bloco de financiamento o recurso correspondia. Ao que a constatação indica, seria a aquisição de medicamentos associados ao bloco da Atenção Básica com a utilização de recursos do bloco da Atenção Básica e de outros blocos de financiamentos. Logo, a irregularidade não está completamente esclarecida, porque faltou melhor especificação. A cabo, não parece ter havido o descumprimento das disposições contidas nos incisos I e III do § 2º do art. 3º da Portaria GM/MS 6/2017. Ademais, o TCU tem deixado de imputar débito em relação a desvios de objeto anteriores à Lei Complementar 141/2012, conforme Acórdão 1.045/2020-Plenário (Rel. Min. Benjamim Zymler). Logo, a irregularidade pode ser desconsiderada pelo Tribunal.

52. **Constatação 6:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA, no Bloco Atenção Básica, Estratégia de Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), no período de setembro/2009 a fevereiro/2011, resultando em proposta de ressarcimento de R\$ 277.344,90.

52.1. Situação encontrada: no período de setembro/2009 a fevereiro/2011, a auditoria do Denasus evidenciou, na constatação 146580 do RA 11.196/2011 (peça 3, p. 30-31), Tabela IX (peça 3, p. 134), que a equipe de profissionais de saúde do NASF esteve sempre com um quantitativo abaixo do que o estabelecido na Portaria 154/2008, gerando necessidade de ressarcimento no valor de R\$ 277.344,90. A Portaria GM/MS 154/2008 estabeleceu, no art. 3º, § 1º, o quantitativo mínimo de cinco profissionais, dentre os definidos no § 2º da mesma portaria, para os núcleos da modalidade NASF 1. A Portaria GM/MS 1.489, de 3/7/2009, credenciou o Município de Rosário/MA a receber o incentivo financeiro referente a um NASF 1. Os valores referentes a esta ação começaram a ser repassados a partir do mês de setembro/2009. (...)

Responsáveis: Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (janeiro/2009 a setembro/2014), José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças (janeiro/2009 a novembro/2010), Maria do Socorro Moraes Padre, ex-secretária municipal de saúde (dezembro/2010 a fevereiro/2011) e Município de Rosário/MA.

53. A Tabela IX (peça 3, p. 134) demonstra que o município de Rosário/MA não dispunha dos cinco profissionais exigidos pela Portaria GM/MS 154/2008 para justificar o recebimento dos recursos financeiros repassados ao município por conta do NASF 1. Portanto, o município recebeu por recursos aos quais não fazia jus. Por isso, nos termos do item 9.3.4 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, o ressarcimento ao FNS deve ser feito pelo ente municipal. (...)

55. Portanto, o Município de Rosário/MA deve ser condenado a ressarcir o montante original de R\$ 277.344,90, atualizado monetariamente, ao FNS, em face de recebimento irregular de recursos do SUS que ocorreu em razão do desatendimento das condições descritas no § 1º do art. 3º da Portaria GM/MS 154/2008.

56. **Constatação 7:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA, no Bloco Atenção Básica, PSF, no período de março/2009 a dezembro/2009, resultando em proposta de ressarcimento de R\$ 73.808,03.

56.1. Situação encontrada: no ano de 2009, a auditoria do Denasus evidenciou, na constatação 146613 do RA 11.196/2011 (peça 3, p. 31-32), que a SMS de Rosário/MA realizou pagamentos referentes a locação de veículos no período de janeiro/2009 a dezembro/2009 sem cobertura de contrato, sem realização do procedimento licitatório e sem comprovação da efetiva execução por parte dos locadores, em desacordo com o art. 62 da Lei 8.666/1993, causando dano ao erário por realização de despesas irregulares no valor total de R\$ 73.808,03. (...)

Responsáveis: Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (janeiro/2009 a dezembro/2014) e José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças (janeiro/2009 a novembro/2010). (...)

60. O pagamento de despesas sem comprovação da efetiva execução causou a utilização indevida de recursos federais, com violação dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Constitui, pois, ato de gestão irregular, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992.

61. Conforme apontado na matriz de responsabilização (peça 11, p. 52), o débito decorrente

dessa irregularidade deve ser atribuído, solidariamente, aos Srs. Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito, e José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças de Rosário/MA. As empresas, ou os particulares, que receberam pela locação dos veículos sem comprovar a realização dos serviços, também deveriam ser responsáveis solidariamente pelo débito, mas não foram citadas ou citados.

62. **Constatação 8:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA, no Bloco Atenção Básica, ESF, no período de março/2009 a fevereiro/2011, resultando em proposta de ressarcimento de R\$ 72.063,67.

62.1. Situação encontrada: a auditoria do Denasus evidenciou, na constatação 147726 do RA 11.196/2011 (peça 3, p. 32-33) que no período de março/2009 a fevereiro/2011 os pagamentos da remuneração do coordenador da Vigilância Epidemiológica foram feitos com recursos do Bloco de Atenção Básica, contrariando o art. 6º da Portaria GM/MS 204/2007, gerando a necessidade de ressarcimento de R\$ 72.063,67 ao FMS de Rosário/MA.

Responsáveis: Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (janeiro/2009 a setembro/2014), José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças (janeiro/2009 a novembro/2010), Maria do Socorro Moraes Padre, ex-secretária municipal de saúde (dezembro/2010 a fevereiro/2011) e Município de Rosário/MA. (...)

64. Considerando o conteúdo da Portaria de Consolidação MS 6/2017, conforme análise empreendida nos itens 47 a 50 desta instrução, impõe-se a responsabilização do município pelo débito decorrente da aplicação dos recursos em questão em objeto indevido, visto que não restou comprovado que o referido ente tenha observado, ao final do exercício financeiro em questão, a vinculação dos recursos à destinação definida no Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União que deu origem aos repasses realizados, uma vez que os pagamentos da remuneração do coordenador da Vigilância Epidemiológica desatenderam aos requisitos contidos nos incisos I e III do § 2º do art. 3º da Portaria GM/MS 6/2017. Logo, o município de Rosário/MA deve ser condenado em face dessa irregularidade.

65. **Constatação 9:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA, nos Blocos de Atenção Básica e Vigilância em Saúde, nos anos de 2009 e 2010, resultando em proposta de ressarcimento de R\$ 590.942,98.

65.1. Situação encontrada: nos anos de 2009 e 2010, a auditoria do Denasus evidenciou, na constatação 148362 do RA 11.196/2011 (peça 3, p. 34-35), Tabela XI (peça 3, p. 138-151), que a SMS de Rosário/MA efetuou pagamentos às empresas R. S. Fontenele Veras, CNPJ 08.576.968/0001-72 e M. L. Barbosa Santos - Comercial Estrela Representações, CNPJ 63.426.472/0001-20, no período de agosto/2009 a fevereiro/2011, referente a aquisição de material de limpeza e gêneros alimentícios destinados à manutenção da rede de saúde do município, sem comprovação da efetiva entrega dos produtos por parte das empresas, contrariando o disposto na Lei 4.320/1964, arts. 62 e 63, indicando a necessidade de ressarcimento no valor de R\$ 590.942,98. (...)

Responsáveis: Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ex-prefeito municipal de Rosário/MA (janeiro/2009 a dezembro/2014), José de Jesus Silva Santos, ex-secretário municipal de finanças (janeiro/2009 a novembro/2010), Maria do Socorro Moraes Padre, ex-secretária municipal de saúde (dezembro/2010 a fevereiro/2011), e empresas M. L. Barbosa Santos e R. S. Fontenele Veras. (...)

70. Logo, a evidência apontada pelos auditores do Denasus, e endossada na instrução de peça 11, alicerçada no fato de que os atestes nas notas fiscais não foram dados por pessoas da área de saúde e, por isso, não poderiam ser aceitos como comprovantes de recebimento das mercadorias ou dos produtos, não deve ser mantida, mesmo porque várias notas fiscais foram atestadas pelo ex-prefeito Marconi Bimba Carvalho de Aquino e pelo ex-secretário municipal de finanças José de Jesus Silva Santos, ambos ex-gestores do FMS de Rosário/MA.

71. Portanto, a irregularidade decorrente da suposta falta de comprovação da efetiva entrega dos produtos por parte das empresas, contrariando o disposto na Lei 4.320/1964, arts. 62 e 63, no valor de R\$ 590.942,98, pode ser desconsiderada pelo TCU”.

6. No tocante à constatação 8, com objetivo de esclarecer a análise realizada pela unidade instrutiva, que considerou regular o pagamento de despesas de um determinado bloco de custeio com recursos de outro bloco de custeio, haja vista a unificação destes, pertinente transcrever trecho da instrução da SecexTCE de peça 116 que, ao tratar da questão, desconsiderou tal irregularidade:

“68. Constatação 8: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS de Rosário/MA, no Bloco Atenção Básica, ESF, no período de março/2009 a fevereiro/2011, resultando em proposta de ressarcimento de R\$ 72.063,67. (...)

71. No caso em questão, os elementos presentes nos autos indicam que o gestor municipal de saúde utilizou recursos da Estratégia Saúde da Família, das contas PSF e Atenção Básica, nos exercícios de 2009, 2010, e janeiro e fevereiro de 2011, para pagamento de despesas com remuneração do enfermeiro coordenador da Vigilância Epidemiológica, não relacionada ao próprio bloco de financiamento, no valor de R\$ 72.063,67 (peça 3, p. 33).

72. O órgão de auditoria do Denasus não apontou qual seria o bloco de financiamento apropriado, de modo que não descreveu a irregularidade com a precisão necessária para a realização da citação. Além disso, a Portaria GM/MS 2.025/2011 passou a permitir o pagamento de funções comissionadas a servidores comissionados diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco de financiamento.

73. Possivelmente, o pagamento do coordenador de vigilância epidemiológica não devesse ser realizado com recursos da ESF, haja vista a existência, à época, do bloco Vigilância em Saúde, mais ligado à vigilância epidemiológica do que o bloco Atenção Básica. No entanto, como já visto anteriormente, a Portaria GM/MS 3.992/2017 unificou os antigos cinco blocos de custeio em um único bloco, **de modo que a partir desta Portaria tornou-se possível considerar não irregular o pagamento de despesas de um determinado bloco de custeio com recursos de outro bloco de custeio, haja vista a unificação destes.**

74. Dessa forma, **a irregularidade apontada na Constatação 147726 (peça 3, p. 33) pode ser desconsiderada pelo TCU.**” (grifado).

7. Ao analisar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva por parte do Tribunal, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), a unidade técnica considerou que as irregularidades discutidas nesta TCE que ocorreram nos exercícios de 2009 a 2011 não estão prescritas, pois as citações ocorreram no ano de 2018, ou seja, há menos de dez anos contados a partir da data de ocorrência das irregularidades sancionadas. Por outro lado, as irregularidades que ocorreram nos anos de 2002, 2003 e 2007 estão prescritas e as relativas ao responsável Raimundo João Pires Saldanha Neto (falecido) está extinta (gestão 2001 a 2004, não houve citação).

III

8. Após a regular citação dos responsáveis, inclusive com citação complementar direcionada ao ente municipal (peça 121), apenas os Srs. José de Jesus Silva Santos e Marconi Bimba Carvalho de Aquino e o Município de Rosário/MA apresentaram alegações de defesa (peças 32, 47 a 52, e 110, respectivamente). Registro que referido município não apresentou alegações de defesa quanto à citação complementar, incidindo em revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Os demais responsáveis – Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, Sra. Maria do Socorro Moraes Padre e as empresas R. S. Fontenele Veras - ME e M. L. Barbosa Santos - ME – não apresentaram alegações de defesa, incidindo, também, em revelia, nos termos do mencionado artigo da Lei 8.443/1992.

9. Em breve síntese, foram esses os argumentos constantes das alegações de defesa:

9.1. Município de Rosário/MA: informou que ingressou com ações cíveis e criminais cabíveis contra os ex-gestores do município no período compreendido na presente TCE, conforme orientação do Ofício 375/2018-TCU/SECEX-MA, de 2/2/2018, item 4, letra b, visto que são os únicos responsáveis pela malversação dos recursos públicos da época dos fatos.

9.2. Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José de Jesus Silva Santos: os recursos foram aplicados de forma regular e aceitável (constatação 2); não ocorreu pagamento de despesas diversas da pactuada (constatação 3); não houve apresentação de documentos inidôneos (constatação 4); todos os medicamentos adquiridos para atendimento do Programa de Atenção Básica foram os relacionados pelo SUS e toda aquisição foi precedida do indispensável procedimento licitatório (constatação 5); os profissionais contratados foram em número adequado e suficiente para atender ao programa, no mínimo exigido pela legislação pertinente (constatação 6); os contratos de locação de veículos foram feitos de forma direta, o que é aceito pela legislação pertinente, uma vez que as empresas que haviam se apresentado quando do processo de licitação se encontravam com a documentação irregular (constatação 7); toda mercadoria adquirida para atendimento do FMS de Rosário/MA foi recebida, estando apostos nas notas fiscais e recibos os carimbos de que foram as despesas realizadas e as mercadorias recebidas, inexistindo irregularidade (constatação 9).

9.3. Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino: prescrição de prazo; comentou sobre diferenças de número das constatações apontadas no ofício de citação com as constantes do RA 11.196/Denasus e sobre a falta de fundamentação nas respostas do Denasus; requer que seja utilizado como alegações de defesa as justificativas e documentos anexados ao RA 11.196/Denasus, feitas na época pelos técnicos da SMS de Rosário/MA na defesa perante o Denasus, que possui constatações correspondentes às encaminhadas pelo Ofício 0982/2018-TCU/SECEX-AM, de 22/5/2018.

10. Ao analisar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José de Jesus Silva Santos e Marconi Bimba Carvalho de Aquino e pelo Município de Rosário/MA, e a incidência de revelia dos responsáveis Ivaldo Antônio Cavalcante, Maria do Socorro Moraes Padre, empresas R. S. Fontenele Veras – ME e M. L. Barbosa Santos – ME e do referido ente municipal em relação à citação complementar, conforme itens 87 a 137 da instrução da unidade técnica especializada de peça 128, reproduzida no relatório precedente, a SecexTCE concluiu, **in verbis**:

138. Diante da revelia do Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante e da Sra. Maria do Socorro Moraes Padre e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que sejam condenados em débito, bem como que seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à Sra. Maria do Socorro.

139. Em face da análise promovida nos itens 99 a 106 e 109 a 112 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José de Jesus Silva Santos e Marconi Bimba Carvalho de Aquino, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a eles atribuídas.

140. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis José de Jesus Silva Santos e Marconi Bimba Carvalho de Aquino. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

139. Quanto ao Município de Rosário/MA, os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito a ele imputado. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé em sua conduta, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se por presumida a boa-fé de pessoa jurídica de direito público. Assim, não havendo outra irregularidade nas presentes contas, propõe-se que sejam rejeitadas as alegações de defesa do Município de Rosário/MA, fixando-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida ao FNS, acrescida de atualização monetária, conforme disposto no art. 202, § 3º, do RI/TCU.

11. No tocante ao caso específico do Sr. Raimundo João Pires Saldanha Neto (falecido), a unidade técnica especializada entende que a presente TCE deve ser arquivada sem julgamento de mérito, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válidos. Alicerça tal

entendimento nos seguintes pontos: i) citação em decorrência de débitos ocorridos entre janeiro de 2002 a dezembro de 2003; ii) tais débitos devem ser arquivados, pois o falecimento ocorreu em 2/9/2016 e não se tem notícias de abertura de processo de inventário; iii) a dívida se tornou irrecuperável (não se identificou abertura de inventário nem de eventuais herdeiros); iv) eventual citação de possíveis herdeiros do falecido ex-prefeito encontraria óbice em razão da impossibilidade de os sucessores conseguirem demonstrar a regularidade das despesas efetuadas, haja vista o longo decurso de tempo entre a realização das despesas e a citação dos sucessores (citação de responsáveis após mais de dez anos do fato acarreta prejuízo ao contraditório e à ampla defesa); e v) jurisprudência do TCU tem permitido o arquivamento quando tiver decorrido prazo superior a dez anos entre a ocorrência do fato e notificação do responsável, associado com indícios de efetivo prejuízo à defesa do responsável.

12. Quanto aos responsáveis Raimundo José Sousa Sena, ex-secretário municipal de saúde (gestão de abril/2002 a 2004) e José Ribamar Coelho Castro, ex-secretário municipal de finanças (gestão de 2001 a 2004), o exame técnico constante da análise inicial da unidade técnica – instrução de peça 11 – concluiu por afastar a responsabilidade desses gestores e, conseqüentemente, excluí-los da relação processual por ocasião do mérito.

IV

13. Alicerçada nos elementos e análises constantes dos autos, a SecexTCE, em síntese, propõe:
- a) considerar revéis, para todos os efeitos, os responsáveis Ivaldo Antônio Cavalcante, Maria do Socorro Moraes Padre e as microempresas M. L. Barbosa Santos e R. S. Fontenele Veras;
 - b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Marconi Bimba Carvalho de Aquino e José de Jesus Silva Santos, bem assim pelo Município de Rosário/MA;
 - c) excluir da relação processual os responsáveis Raimundo José Sousa Sena, José Ribamar Coelho Castro e as microempresas M. L. Barbosa Santos e R. S. Fontenele Veras;
 - d) fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que o Município de Rosário/MA efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias especificadas na alínea “d” do item 141 da instrução de peça 128 aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas de ocorrência até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;
 - e) julgar irregulares as contas dos Srs. Ivaldo Antônio Cavalcante, Marconi Bimba Carvalho de Aquino e José de Jesus Silva Santos e da Sra. Maria do Socorro Moraes Padre e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias especificadas na alínea “e” do item 141 da instrução de peça 128;
 - f) aplicar aos Srs. Marconi Bimba Carvalho de Aquino e José de Jesus Silva Santos e à Sra. Maria do Socorro Moraes Padre, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, bem como a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, inciso I, do RI/TCU;
 - g) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
 - h) autorizar, caso seja de interesse dos responsáveis, o pagamento das dívidas em 36 parcelas mensais e consecutivas; e
 - i) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, para adoção das medidas cabíveis.

14. Ao manifestar-se nestes autos, por meio do parecer de peça 131, o Ministério Público junto ao TCU posicionou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica.

V

15. Feita essa contextualização, passo ao exame de mérito para acolher e incorporar às minhas razões de decidir os exames realizados pela unidade especializada SecexTCE (instrução de peça 128), anuída pelo **Parquet** especializado no parecer de peça 131, sem prejuízo de correções nos valores dos débitos imputados aos responsáveis Marconi Bimba Carvalho de Aquino, José de Jesus Silva Santos e Maria do Socorro Morais Padre, ajustes nas datas base do débito imputado ao Município de Rosário/MA e de considerações sobre os pontos que entendo relevantes.

16. Em linha com o entendimento da SecexTCE e do MPJTCU, compreendo que as irregularidades identificadas nestes autos configuram grave violação aos conceitos mais elementares de legalidade, controle e prestação de contas; aos princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37, **caput**, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 70, parágrafo único, da Carta Magna; 25, § 2º, da Lei Complementar 101/2000; 93 do Decreto-Lei 200/1967; 62 e 63 da Lei 4.320/1964; 3º e 62 da Lei 8.666/1993; 8º da Lei 8.443/1992; 36, 66, 145 e 148 do Decreto 93.872/1986; 2º da Portaria GM/MS 3.066/2008; 3º da Portaria MS 154/2008; 1º, item III e Anexo 1, itens 4 e 8, da Portaria GM/MS 2.167/2001; capítulo II, item 2, capítulo III, item 5.1, subitens I e III, da Portaria GM/MS 648/2006.

17. Ante o arcabouço normativo que estabelece que os responsáveis devem demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, os gestores responsabilizados nestes autos deveriam comprovar que os pagamentos foram precedidos do devido atesto, liquidação e empenho, com respaldo em documentos hábeis a comprovar a despesa (notas fiscais, planilhas, fichas de controle de estoque etc.). De fato, a regular liquidação da despesa, contida em processo administrativo de pagamento, constitui prova inequívoca da regularidade dos pagamentos efetuados pelo ente público.

18. Com efeito, a realização das despesas sem comprovação, o pagamento de despesas sem comprovação da efetiva execução, o recebimento de recursos financeiros acima do valor a que o município fazia jus e o desatendimento das condições descritas no § 1º do art. 3º da Portaria GM/MS 154/2008 caracterizam atos de gestão irregulares em face de dano ao erário, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992.

VI

19. Concordo com a unidade especializada quando não acolhe as alegações de defesa do Município de Rosário/MA, pois o ingresso com ações cíveis e criminais contra os ex-gestores municipais não é capaz de afastar a responsabilidade do ente municipal.

20. Verifica-se que o referido município está sendo responsabilizado nestes autos, nos termos constantes da instrução da unidade técnica de peça 128, reproduzida no relatório precedente e, também, parcialmente no item 4 deste voto, por ter recebido recursos financeiros acima do valor a que o município fazia jus, conforme constatações 2, 3 e 6.

21. Tais recursos devem ser restituídos ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), conforme entendimento firmado pelo Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Bruno Dantas, segundo o qual nos casos de débito decorrente do recebimento irregular de recursos federais pelos estados, municípios ou Distrito Federal, independentemente do destino final dado aos recursos repassados, cabe ao ente receptor restituir o FNS, podendo, ainda, haver aplicação de multa ao agente público causador da irregularidade nos casos das constatações 2, 3 e 6. Por oportuno, com vistas a melhor compreensão da matéria, transcrevo parte do voto condutor da referida deliberação, **in verbis**:

“II- Caracterização da irregularidade (desvio de finalidade, desvio de objeto, dano ao erário e recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular)

20. O primeiro ponto que precisa ser uniformizado diz respeito à correta identificação das irregularidades ensejadoras de débitos envolvendo recursos do SUS, visto que essa informação é

essencial para que se defina o tratamento dado a cada caso. Tendo em vista as diferentes consequências que cada situação acarreta, podemos dividir essas irregularidades em: recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular, dano ao erário propriamente dito (desfalques, desvios etc.) e desvio de objeto ou de finalidade.

21. Os casos de recebimento irregular de recursos federais pelo ente - não abarcados pela Lei Complementar 141/2012 - dizem respeito ao não cumprimento de requisitos estabelecidos pelo Ministério da Saúde para a concessão de incentivos financeiros. Em geral, esses requisitos dizem respeito à adesão a estratégias do Ministério e ao atendimento de exigências definidas em seus regramentos.

22. Para exemplificar esse tipo de irregularidade, menciono a Estratégia Saúde da Família. Essa política estabelece que a concessão do incentivo financeiro deve ser realizada com base em informações fornecidas pelo ente receptor acerca do número de equipes de saúde da família de que dispõe. Assim, eventuais falhas nas informações prestadas pelo ente receptor poderiam acarretar no recebimento irregular de recursos transferidos fundo a fundo.

23. Nesses casos, o não atendimento às condicionantes estabelecidas para a realização dessas transferências maculam o fato gerador do repasse, tornando-o nulo e ensejando a restituição do Fundo Nacional de Saúde, independentemente da destinação final dos recursos”.

22. O subitem 9.3 dessa decisão firmou entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos fundo a fundo aos estados, municípios e ao Distrito Federal, em especial no que diz respeito à interpretação e à aplicação do art. 27 da Lei Complementar 141/2012, entre os quais:

“9.3.4. nos casos de débito decorrente do recebimento irregular de recursos federais pelos estados, municípios ou Distrito Federal, em razão de eventuais incorreções nas informações prestadas pelo beneficiário, independentemente do destino final dado aos recursos repassados, cabe ao ente receptor restituir o Fundo Nacional de Saúde, uma vez que não fazia jus ao repasse, podendo, ainda, haver aplicação de multa ao agente público causador da irregularidade;”.

23. Os valores do débito apurado a que o município deve ressarcir aos cofres do FNS, nos termos dos ofícios de citações de peças 20 e 121, são:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência	Constatação
76.368,62	28/12/2009	6
4.417,00	28/12/2009	3
6.573,00	16/11/2010	3
528.000,00	18/11/2010	2
227.700,00	18/11/2010	2
162.671,83	23/11/2010	6
48.000,00	17/12/2010	2
714,00	17/12/2010	3
96.000,00	17/02/2011	2
1.428,00	18/02/2011	3
38.304,45	24/02/2011	6
62.100,00	24/02/2011	2

24. Registro que a data de ocorrência dos débitos a serem imputados ao Município de Rosário/MA devem ser as que constam dos ofícios de citação encaminhados ao referido ente municipal.

VII

25. Concordo, também, com a unidade especializada quando não acolhe a maior parte das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis José de Jesus Silva Santos e Marconi Bimba

Carvalho de Aquino, pois as mesmas não são suficientes para afastar as responsabilidades desses gestores quanto às irregularidades que lhes são atribuídas nesta TCE e que estão fundamentando o julgamento irregular de suas contas, com a consequente condenação em débito e a aplicação das multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

26. Embora esses dois gestores tenham sido citados pelos débitos apurados nas constatações 2 a 9, a análise realizada pela SecexTCE concluiu por: i) desconsiderar as constatações 5, 8 e 9; ii) imputar o débito apurado nas constatações 2, 3 e 6 apenas ao Município de Rosário/MA; iii) julgar irregular as contas desses dois gestores e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em decorrência de suas condutas relativas às constatações 2, 3 e 6 (prática de ato de gestão irregular); e iv) julgar irregulares as contas desses dois gestores, condenando-os solidariamente ao pagamento de parte do débito apurado na constatação 4 e do débito apurado na constatação 7, conforme explicitado a seguir, e lhes aplicando a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Responsáveis solidários: Marconi Bimba Carvalho de Aquino e José de Jesus Silva Santos

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência	Constatação
167.995,81	11/12/2009	4
79.193,81	04/11/2010	4
73.808,03	21/12/2009	7

27. Registro que o Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino ainda está sendo condenado, em solidariedade com a Sra. Maria do Socorro Moraes Padre, ao pagamento de parte do débito apurado na constatação 4 (vide item 40 deste voto).

28. De fato, a imputação de débito aos mencionados responsáveis é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos do SUS repassados pelo FNS ao FMS Rosário/MA (ausência de documentação comprobatória das despesas pagas, tais como: notas fiscais e recibos, notas de empenhos e outros, em consonância com os extratos bancários integrantes de processos administrativos de pagamentos) e da utilização indevida de recursos federais ante o pagamento de despesas sem comprovação da efetiva execução.

VIII

29. Acerca da prescrição de prazo alegada pelo responsável Marconi Bimba Carvalho, reforço a posição apresentada pela SecexTCE no sentido de não acolher tal alegação porque vai de encontro à jurisprudência do TCU, que é uníssona em afirmar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário.

30. Em primeiro lugar, resta isento de dúvidas que a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas da União (TCU) se formou no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Nesse sentido, reproduzo o Enunciado de Súmula 282, desta Corte: “*As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.*”

31. De outra parte, e à semelhança dos outros julgadores deste TCU, não desconheço a recente decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), prolatada no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) 636.886/AL, por meio da qual foi fixado o seguinte enunciado para o Tema 899, de repercussão geral: “*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.*”

32. Ocorre que, consoante o destacado pelo Ministro Benjamin Zymler no **leading case** que primeiro discutiu o alcance do referido julgado da Corte Suprema (voto condutor do Acórdão 5.236/2020, da 1ª Câmara), ainda há diversas dúvidas sobre a matéria, pois resta possível a conclusão de que a decisão não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a efeito no âmbito do TCU mas, sim, da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório desta Corte.

33. Naquela oportunidade, o Relator aduziu que a aludida decisão do STF enfrentou RE interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF/5), ementado como se segue, pelo qual o regional negou provimento a embargos de declaração opostos contra acórdão de sua lavra:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE CINCO ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. 1. Para fins práticos, deve-se observar quando a Fazenda Pública foi intimada a providenciar o andamento do feito. Passados cinco anos sem diligências concretas, ocorre a prescrição intercorrente. Caso haja suspensão na forma do art. 40, da Lei n. 6.830/80, ocorre a extinção se o feito permanecer paralisado por mais de seis anos. 2. Na hipótese dos autos, houve o arquivamento sem baixa do processo em 12.08.1999 e até a data da sentença extintiva do feito em 05.06.2006, a Fazenda Nacional não apresentou nenhuma medida concreta quanto à localização do devedor ou de seus bens. Revela-se, portanto, inequívoca a ocorrência da prescrição intercorrente.

34. O Ministro Benjamin Zymler argumentou que, na situação debatida judicialmente, a Fazenda Pública havia deixado a ação paralisada por mais de seis anos, o que ensejou fosse declarada a prescrição intercorrente no caso em tela. Isto é, a questão objeto da controvérsia cingiu-se à prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do TCU.

35. Desse modo, ponderou que, com base nessa possível interpretação, a matéria decidida no mencionado feito não teria nenhuma repercussão de ordem prática e jurídica nos processos desta Corte, isso porque o título executivo, que é própria decisão do Tribunal, consoante o art. 19 da Lei 8.443/92, ainda não se formou.

36. Feito esse raciocínio, Sua Excelência acresceu que, ainda se possa interpretar que a decisão do STF também se aplique ao iter do processo de controle externo neste TCU, outras questões, de suma importância visando que este Tribunal estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito, restariam pendentes de esclarecimento, relevando mencionar as relativas à definição da data de ocorrência do fato irregular ou data do seu conhecimento pelo TCU, bem assim as hipóteses de interrupção da prescrição.

37. Em conclusão, conduziu o colegiado a que aplicasse, ao caso **in** concreto, a jurisprudência do TCU até então vigente, fundamentada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e consubstanciada na citada Súmula 282, no que tange ao ressarcimento do prejuízo.

38. Anoto que o entendimento acima também foi seguido em outros julgados desta Corte, sendo exemplos os Acórdãos: 1.492/2020, 2.104/2020, 2.182/2020 e 2.336/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 2.188/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; e 2.018/2020, Rel. Min. Ana Arraes, do Plenário; 6.494/2020, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 5.236/2020, 6.084/2020, 6.465/2020, 6.466/2020, 7.982/2020, 9.277/2020, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 8.550/2020, 9.011/2020, 9.012/2020 e 9.293/2020, Rel. Min. Bruno Dantas, todos da 1ª Câmara; e 5.681/2020, 6.350/2020, 8.316/2020, 8.940/2020, 8.945/2020, 8.947/2020, 8.948/2020, 9.208/2020 e 9.216/2020 da minha relatoria; 5.690/2020, 6.350/2020, 6.575/2020, 6.712/2020, 7.325/2020, 8.021/2020, 8.023/2020, 8.443/2020, 8.649/2020, 8.651/2020 e 8.657/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 6.171/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 6.207/2020 e 8.498/2020, Rel. Min. Ana Arraes; e 6.707/2020 e 6.726/2020, Rel. Min. Subst. Marcos Benquerer Costa, estes da 2ª Câmara).

39. Releva, ainda, considerar que em 14 de agosto de 2020 a Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração ao já citado acórdão proferido no RE 636.886/AL, objetivando exatamente dirimir dívidas quanto ao alcance da aludida decisão, notadamente para que se tenha como correta compreensão a de que *“a tese de repercussão geral no acórdão (...) embargado abrange apenas a fase executiva da decisão do TCU”*.

40. No tocante à responsável Maria do Socorro Moraes Padre, revel nestes autos, embora tenha sido citada em decorrência das constatações 2, 3, 4, 6, 8 e 9, a análise realizada pela SecexTCE concluiu por: i) desconsiderar as constatações 8 e 9; ii) imputar o débito apurado nas constatações 2, 3 e 6 apenas ao Município de Rosário/MA; iii) julgar irregular suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 em decorrência de suas condutas relativas às constatações 2, 3 e 6 (prática de ato de gestão irregular); e iv) julgar irregular suas contas, condenando-a ao pagamento de parte do débito apurado na constatação 4, em solidariedade com o responsável Marconi Bimba Carvalho de Aquino, a seguir explicitado, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Responsáveis solidários: Marconi Bimba Carvalho de Aquino e Maria do Socorro Moraes Padre

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência	Constatação
11.602,07	13/12/2010	4

X

41. Já em relação ao responsável Ivaldo Antônio Cavalcante, prefeito de Rosário/MA na gestão de 2005 a 2008, citado pela ausência de documentação comprobatória das despesas pagas com recursos do SUS recebidos pelo FMS do referido município (R\$ 2.630.890,71 em 2007, conforme apurado na constatação 1), tendo em vista sua revelia e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, correto o julgamento irregular de suas contas e sua condenação em débito, conforme valores constantes do item 121 da instrução da SecexTCE de peça 128, reproduzida no relatório precedente, sem aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (prescrita).

XI

42. Quanto à prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, acolho a análise constante na instrução da SecexTCE. De fato, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a ser aplicada aos responsáveis José de Jesus Silva Santos, Marconi Bimba Carvalho de Aquino e Maria do Socorro Moraes Padre deve incidir apenas sobre as irregularidades que ocorreram nos exercícios de 2009 a 2011. Uma vez que a irregularidade que ensejou a condenação em débito do Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante ocorreu em 2007 e a decisão que ordenou a citação desse responsável em 5/2/2018 (peça 13), presente a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU para aplicar a multa do art. 57 da mencionada lei.

XII

43. No tocante ao ex-prefeito Raimundo João Pires Saldanha Neto, anuo ao entendimento da unidade técnica quanto à inviabilidade de sua responsabilização nestes autos, tendo em vista seu falecimento, ocorrido em 2/9/2016 (peça 79, p. 2), e a regra jurisprudencial que vem sendo adotada pelo TCU, segundo a qual a eventual instauração da TCE, ou a citação do responsável, após o decurso de mais de 10 anos dos fatos impugnados, sugere prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório aos responsáveis, de modo a macular os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (Acórdãos 3.778/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Min. José Múcio Monteiro; 1.016/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Min. Augusto Sherman; e 7.069/2019-TCU-2ª Câmara, Relator Min. Vital do Rego).

44. Nesse mesmo sentido, os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada do TCU:
Quando houver falecimento do responsável antes da citação e não existir inventário aberto ou indicação de bens deixados pelo falecido, bem como inexistir representante legal do espólio e tampouco identificação de sucessores, de modo a viabilizar a citação e a persecução do ressarcimento administrativo ou judicial, arquiva-se o processo de tomada de contas especial por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo. (Acórdão 5.893/2016-Primeira Câmara, Relator Ministro Weder de Oliveira); e

O longo transcurso de tempo entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação dos seus herdeiros e sucessores, sem que tenham dado causa à demora processual, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, dando ensejo ao arquivamento das contas, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012. (Acórdão 8.791/2016-Segunda Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes).

45. Assim, **quanto à responsabilidade do Sr. Raimundo João Pires Saldanha Neto** (falecido) nestes autos, tendo em vista os referidos enunciados e com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, alterada pela Instrução Normativa 76, de 23/11/2016, determino o arquivamento da presente tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

XIII

46. Em relação ao ente municipal, considerando as constatações apuradas nestes autos, a rejeição das alegações de defesa quanto à citação de peça 20 e a revelia quanto à citação complementar de peça 121, deve o Município de Rosário/MA ter suas contas julgadas irregulares e ser condenado em débito (ressarcir ao FNS os recursos recebidos irregularmente).

47. Entretanto, como sabido, há julgados deste Tribunal no sentido de que a presunção de boa-fé de que goza a pessoa jurídica de direito público gera como consequência a abertura de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, mesmo diante da revelia do ente federado (Acórdãos 6.229/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rego; 5.118/2014-1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas; 3.161/2010 e 6.361/2013, ambos da 1ª Câmara e do Relator Ministro Valmir Campelo; 3751/2010-1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro), ao passo que outros julgados, como os Acórdãos 3.510/2016, 1.937/2016, 1.321/2014 e 284/2014, todos da 1ª Câmara e da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro; 1.885/2015-TCU-Plenário e 2.295/2011-2ª Câmara, ambos do Relator Ministro Augusto Sherman, guardam o entendimento de que, não sendo apresentadas alegações de defesa, não há que se rejeitá-las, concedendo novo e improrrogável prazo ao ente federado, conforme dicção extraída dos §§ 2º e 3º do art. 202 do RI/TCU.

48. Sobre a questão, destaco os seguintes enunciados da jurisprudência do TCU:

Em função da presunção de boa-fé que milita em favor do ente público é possível a prorrogação de prazo para comprovação de ressarcimento de débito a ele imputado. (Acórdão 1.286/2015-Segunda Câmara, Relator Ministro Raimundo Carreiro);

A revelia do município não afasta eventual presunção de boa-fé que milita em favor da pessoa jurídica de direito público, tendo em vista que a apresentação de defesa é mero ônus processual. (Acórdão 6.361/2013-Primeira Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo);

Havendo débito imputável ao ente federado em processo de contas, deve-se fixar novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida (art. 12, § 1º e 2º, da Lei 8.443/1992), mesmo na hipótese de revelia. A revelia do ente federado não afasta a presunção de boa-fé que milita em favor da pessoa jurídica de direito público, tendo em vista que a apresentação de defesa é mero ônus processual. (Acórdão 7.241/2016-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman); e

No caso de débito atribuído a ente federativo, a presunção de boa-fé milita em favor da pessoa jurídica de direito público interno, devendo-se assinar-lhe novo prazo para reparação do dano ao erário federal. (Acórdão 4.033/2010-Segunda Câmara, Relator Ministro André de Carvalho).

49. Portanto, alicerçado nos referidos enunciados do TCU e com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, entendo que deva ser concedido novo e improrrogável prazo ao município de Rosário/MA para que recolha o débito imputado, em decorrência do benefício auferido com o desvio na aplicação dos recursos, reservando-se para ocasião posterior a discussão de mérito das contas do ente municipal.

XIV

50. Por fim, concordo com o exame técnico realizado de que não foram identificados nos autos elementos que demonstrassem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade dos responsáveis Ivaldo Antônio Cavalcante, José de Jesus Silva Santos, Marconi Bimba Carvalho de Aquino e Maria do Socorro Moraes Padre. De tal modo, o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante e a Sra. Maria do Socorro Moraes Padre devem ser considerados revéis; as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis José de Jesus Silva Santos e Marconi Bimba Carvalho de Aquino devem ser acatadas parcialmente; e as contas desses responsáveis, desde logo, julgadas irregulares, condenando-os aos débitos apurados nestes autos.

Ante o exposto, e em linha com os pareceres convergentes da unidade técnica especializada (SecexTCE) e do Ministério Público junto a esta Corte, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de fevereiro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator