

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 010.307/2018-4.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Turiaçu/MA.

Recorrente: Raimundo Nonato Costa Neto (696.982.603-15).

Representação legal: Hugo Leonardo Sousa Soares (OAB/MA 12.478).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ARGUMENTOS QUE NÃO AFASTAM AS PREMISSAS QUE NORTEARAM O JULGAMENTO A QUO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a abaixo transcrita manifestação da Secretaria de Recursos (peça 129) nestes autos, que contou com o aval do corpo diretivo daquela unidade especializada e do Ministério Público junto ao TCU (peças 130 e 132):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Raimundo Nonato Costa Neto (peça 94) contra o Acórdão 12513/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 60), abaixo transcrito:

9.1. considerar Raimundo Nonato Costa Neto revel em relação à citação promovida por este Tribunal, dando prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, regulares com ressalva as contas de Manoel Claudio Hipólito e Joaquim Umbelino Ribeiro, dando-lhes quitação;

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e §2, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas de Raimundo Nonato Costa Neto e Adiel Ribeiro da Silva, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, 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 das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Data de ocorrência	Valor (R\$)
03/01/2012	18.856,72
10/12/2012	75.426,90
03/01/2012	12.702,06
10/12/2012	50.808,22
03/01/2012	12.702,06
10/12/2012	50.808,22
03/01/2012	12.536,42

10/12/2012	50.145,68
03/01/2012	29.995,19
10/12/2012	119.980,74
03/01/2012	18.856,72
10/12/2012	75.426,90
03/01/2012	26.824,86
10/12/2012	107.299,44
03/01/2012	18.856,72
10/12/2012	75.426,90
03/01/2012	18.845,08
10/12/2012	75.380,34
03/01/2012	18.856,72
10/12/2012	75.426,90

9.4. aplicar a Raimundo Nonato Costa Neto e Adiel Ribeiro da Silva, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

9.7. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor de Adiel Ribeiro da Silva, Raimundo Nonato Costa Neto, Manoel Claudio Hipólito e Joaquim Umbelino Ribeiro.

2.1. O motivo foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de Turiaçu/MA nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, em virtude de inexecução de obras e serviços e de outras despesas impugnadas no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (UBS).

2.2. Em 6/6/2014, a empresa V. H. Construtora Ltda. (CNPJ 11.616,379/0001-85) enviou documento ao Núcleo do Ministério da Saúde (MS) no Maranhão com notícias de irregularidades praticadas na execução físico-financeira das obras de ampliação, reforma e construção de UBS no município. Para apurar a denúncia, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) realizou fiscalização entre março e abril de 2015 (peça 2, p. 5).

2.3. Em suma, foi relatado débito por não comprovação da execução física e financeira das reformas (R\$ 1.039.446,40), ampliações (R\$ 78.646,80) e construções (R\$ 150.000,00) das UBS localizadas na zona rural do município, conforme constatado em verificação *in loco*. Registrou-se ainda um saldo bancário de R\$ 148.396,63, incluindo aplicação financeira, em 7/4/2015 (peça 2, p. 31, 19, 41-42, 44 e 49-50).

2.4. De acordo com o relatório, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) autorizou em 19/12/2016 a autuação de TCE em virtude de prejuízo causado pelos seguintes gestores: Adiel Ribeiro da Silva, Manoel Claudio Hipólito, Raimundo Nonato Costa Neto e Joaquim Umbelino Ribeiro. Os dois primeiros ocuparam o cargo de secretário de saúde à época dos fatos, enquanto os dois últimos, prefeito municipal (peça 1, p. 35).

2.5. A TCE seguiu para a Controladoria Geral da União (CGU), que acatou as conclusões do FNS por intermédio de relatório de auditoria, certificado de auditoria, parecer do dirigente do controle interno e pronunciamento ministerial, emitidos entre janeiro e março de 2018 (peça 1, p. 57-64 e 67).

2.6. Em instrução inicial de 20/6/2018, foi proposta a citação dos precitados gestores, medida que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 11-13). Promovidas as citações, constatou-se que o recorrente Raimundo Nonato se manteve silente, enquanto os demais responsáveis apresentaram suas alegações de defesa (peça 56, p. 4).

2.7. A defesa foi examinada em instrução de 20/3/2020 (peça 56), quando se propôs irregularidade nas contas dos quatro responsáveis, com débito e multa proporcional. Em termos de responsabilidade, o débito foi dividido em dois: R\$ 1.138.093,21, para ocorrências até 2012, atribuído ao recorrente e a Adiel Ribeiro, gestores do período; e R\$ 130.000, de 2013, a Manoel Claudio e Joaquim Umbelino, sucessores dos dois primeiros.

2.8. A proposta contou com a adesão dos dirigentes da unidade (peças 57-58), mas o representante do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) divergiu quanto à responsabilização de Manoel Claudio e Joaquim Umbelino. O motivo foi a restituição do saldo da conta corrente, o que poderia compensar o dano relativo a 2013 (peça 59).

2.9. No seu voto, o Relator concordou com o ajuste de excluir o débito atribuído aos sucessores e julgamento de suas contas regulares com ressalva. Com esses contornos, o acórdão condenatório foi prolatado em sessão da 1ª Câmara do TCU de 17/11/2020 (peças 60-61).

2.10. Em 26/1/2021, Raimundo Nonato interpôs seu recurso de reconsideração contra a decisão, o qual foi conhecido pelo Relator em 24/8/2021 e enviado a esta Secretaria para exame (peças 94 e 118).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade constante à peça 115, ratificado pelo Relator, Exmo. Ministro Vital do Rêgo, o qual conheceu do recurso e suspendeu os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão impugnado, em relação ao recorrente e ao outro responsável solidário, no caso, Adiel Ribeiro (peça 118).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame definir as seguintes questões:

a) preliminar:

a.1) prescrição;

a.2) contraditório e da ampla defesa

b) mérito:

b.1) nexo causal entre conduta e irregularidades;

b.2) responsabilidade do agente político;

Preliminar

5. Prescrição

5.1. Sobre prescrição, o recorrente apresenta a argumentação abaixo resumida (peça 94, p. 9-10):

a) A TCE foi instaurada em 2018 em razão de supostas irregularidades na gestão dos recursos do FNS referente aos exercícios 2011, 2012 e 2013. Ele somente foi prefeito nos anos 2011 e 2012.

b) O TCU, em diversos julgados, entende que a prescrição nasce com a violação do direito. Foi justamente em 2011 e 2012 que o recorrente teria praticado a violação do dever legal e constitucional ao gerir os recursos públicos postos a seu comando.

c) O Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, em acórdão nos autos de apelação cível de 21/10/2005, assentou que, em razão da ausência de prazo específico para a instauração de TCE, aplica-se a prescrição quinquenal, conforme art. 23 da Lei 8.429/1992 (Improbidade Administrativa).

d) Assim, a TCE não deveria ter sido instaurada, eis que, desde a ocorrência do suposto evento danoso, já havia transcorrido mais de cinco anos e o feito deve ser arquivado, considerando-se regulares as contas, ainda que com ressalva.

Análise

5.2. O recorrente defende que o feito deve ser arquivado, pois o suposto evento danoso ocorreu há mais de cinco anos e, portanto, prescreveu. Seu raciocínio está incorreto porque não considerou as interrupções do prazo prescricional previstas na lei.

5.3. Todavia, em função de novo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre esse assunto, o tema vem sendo objeto de debate no TCU e ainda não há um posicionamento consolidado acerca dos critérios a serem adotados. Como prescrição é questão de ordem pública e pode ser levantada em qualquer fase do processo, entende-se pertinente analisar o assunto.

5.4. No exame da prescrição, a Serur tem analisado, em suma, sob duas óticas: Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar, e Lei 9.873/1999. Pelo primeiro critério, em linhas gerais, a prescrição sancionatória subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato, e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte (peça 127).

5.5. Importa recordar resumidamente os principais marcos desse processo: entre 22/7/2011 e 3/1/2013, o FNS repassou a quantia de R\$ 1.268.093,21 para requalificação de UBS e de postos de saúde (PS) no município de Turiaçu/MA. Os recursos foram divididos da seguinte forma: R\$ 1.039.446,41, para reforma de onze unidades; R\$ 78.646,80, para ampliação de três PS; e R\$ 150.000,00, para construção de uma UBS (peça 2, p. 31).

5.6. No entanto, a equipe de auditoria do Denasus executou verificação *in loco* entre 5 e 11/4/2015 e constatou que nada havia sido feito (peça 2, p. 31, 19, 41-42, 44 e 5). A TCE foi instaurada em 19/12/2016 e, entre janeiro e março de 2018, o controle interno manifestou concordância com as conclusões do relatório de TCE. No TCU, o acórdão condenatório foi prolatado em 17/11/2020.

5.7. Pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, item 9.1.2, a prescrição é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada. No caso de omissão no dever de prestar contas, o entendimento é que o termo inicial da prescrição corresponde à data da entrega da prestação de contas extemporânea ou dia seguinte ao término do prazo final para entrega, a que ocorrer primeiro.

5.8. Neste caso, não houve entrega da prestação de contas, porque, conforme narrado nos autos, a documentação foi extraviada na transição entre as gestões de Raimundo Nonato e Joaquim Umbelino (peça 2, p. 7). Também não foi localizada qual seria a data final para prestar contas dos recursos repassados, mas isso não faz diferença, porque não se passaram dez anos desde a data do primeiro repasse, em 22/7/2011, e a data do acórdão recorrido, em 17/11/2020. Portanto, não houve prescrição sob a ótica do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

5.9. Sob a ótica da Lei 9.873/1999, art. 1º, o prazo geral é de cinco anos, o qual deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Desde que se passou a discutir prescrição no âmbito deste Tribunal em função dos novos entendimentos do STF sobre o assunto, considerava-se a não prestação de contas como conduta

omissiva e, como tal, permanente por excelência.

5.10. Por isso, a prescrição só começaria a fluir do momento em que fossem prestadas as contas ou a partir da data da primeira medida de apuração dos fatos. Essa foi a ênfase dos votos dos Ministros do STF Roberto Barroso, no MS 32.201, e Gilmar Mendes, no RE 636.886. Nessa hipótese, o termo inicial da prescrição deveria ser a data de 5/4/2015, quando começou a fase de execução da auditoria do Denasus, ocasião em que foram visitadas as obras e constatou-se que nada havia sido feito.

5.11. No entanto, em decisão de 11/11/2021, proferida no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5509 (peça 128), o Ministro Relator Edson Fachin apresentou uma nova visão sobre o assunto em seu voto, conforme abaixo transcrito:

(...) não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. É preciso, porém, diferenciar as situações em que a demora para a chegada da notificação é gerada: a omissão na prestação de contas por quem é obrigado a prestá-las, a desídia injustificável para o envio do procedimento preliminar ao controle interno e, finalmente, os casos em que as informações sobre o dano ou irregularidade são levadas diretamente ao Tribunal (...)

5.12. Para o Ministro, o “dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”. É um entendimento diferente do anterior e sua justificativa reside na necessidade de impor um tempo razoável no reconhecimento de danos causados por omissão em prestações de contas. Em outras palavras, na necessidade de fiscalização tempestiva de recursos repassados.

5.13. É o caso dessa TCE: entre 22/7/2011 e 3/1/2013 foi repassado cerca de R\$ 1,2 milhão para Turiaçu para a realização de obras em postos de saúde. Somente em 5/4/2015, com uma visita técnica às obras, descobriu-se que nada havia sido feito com os recursos federais transferidos. Observa-se que houve uma falha do controle interno, pois o desvio foi descoberto por causa de uma denúncia ocorrida quase cinco anos após o primeiro repasse.

5.14. Sob a ótica do Ministro Relator Edson Fachin, no caso em exame, o termo inicial da prescrição seria a data em que as contas deveriam ser entregues, mas, conforme já mencionado, não há notícias dessa data. Por isso, nessa análise, será utilizada a data da primeira OB (22/7/2011), até porque, se não houver prescrição com essa data, não haverá com as demais, que são posteriores.

5.15. O Denasus realizou visita técnica a partir de 5/4/2015, primeiro evento a interromper a prescrição, por se tratar de ato inequívoco, que importe apuração do fato, conforme art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999. Não foi ultrapassado, portanto, o prazo geral de cinco anos.

5.16. Resta avaliar se ocorreu a prescrição intercorrente, isto é, quando o processo fica paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”, nos termos do art. 1º, § 1º, da mesma lei. Note-se que há correlação entre essa última hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses desse dispositivo, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.17. A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrária a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.18. No presente caso, após a visita técnica em 5/4/2015, a TCE foi instaurada em 19/12/2016, o controle interno se manifestou entre janeiro e março de 2018 e o acórdão condenatório foi prolatado em 17/11/2020. Observa-se, portanto, que não foi ultrapassado esse interregno de mais de três anos, de forma que é possível dizer que não se operou também a prescrição intercorrente. Não há, portanto, que se falar em prescrição do presente feito, segundo o regime da Lei 9.873/1999.

6. Contraditório e da ampla defesa

6.1. O recorrente reclama que foi prejudicado no seu direito ao contraditório e ampla defesa, pois somente tomou ciência dos fatos com a notificação de que existiam diligências da CGU. Relata que as ações foram implementadas a sua revelia, e em contato unicamente com seu adversário político, o qual “cuidou” de atender as ordens de serviços. Para ele, a análise foi contaminada por esse procedimento, em função da má vontade de seu sucessor em apresentar a documentação exigida (peça 94, p. 3).

6.2. Raimundo Nonato acredita que seu direito de defesa foi cerceado por ocasião da conversão do processo em TCE, tese que sustenta com os seguintes argumentos, em suma (peça 94, p. 4-8):

a) As conclusões do relatório de auditoria são oriundas de achados encontrados pela unidade técnica quanto à existência de supostos indícios de irregularidades, mas não se realizou pesquisas de campo para averiguação dos fatos descritos.

b) A TCE é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário. Dois elementos que são fundamentais para seu regular processamento: é medida de excepcionalidade e visa apurar responsabilidade por dano ao erário.

c) Para apurar responsabilidade por dano, primeiramente há que se apurar indícios do próprio dano, pois é preciso identificar o que é o dano e quanto o seu valor. Analogamente, não é possível condenar alguém sem saber que crime cometeu e se foi ele quem cometeu.

d) De acordo com o art. 197 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), se configurada a ocorrência de dano, há que se ordenar a conversão do processo em TCE. Se não configurada, não há que se falar em TCE. Por isso, deve ser investigada preliminarmente a ocorrência de indícios do dano para, somente após, ser ordenada a conversão do processo em TCE, se confirmados os indícios.

e) O TCU deve dar oportunidade para que a administração corrija seus próprios atos, vez que a instauração de TCE é procedimento mais oneroso para o Estado, além de mais lento.

f) O recorrente, ou seja, a parte interessada não foi ouvida antes da instauração da TCE.

g) No Mandado de Segurança (MS) 26.308/DF do Supremo Tribunal Federal (STF), impetrado contra decisão proferida no processo de representação TC 020.336/2004-0, foi concedida liminar para determinar a anulação do Acórdão 1.407/2006-TCU-Plenário, o qual converteu os autos em TCE sem ouvir os responsáveis.

h) Em decorrência da deliberação judicial, o TCU exarou o Acórdão 310/2008-TCU-Plenário, que tornou insubsistente a decisão contestada e determinou a audiência dos responsáveis para apresentarem razões de justificativa em relação aos fatos apontados na representação.

i) Ao examinar os esclarecimentos dos responsáveis, o TCU deliberou pela improcedência da representação e arquivamento dos autos, em dissonância com os termos lançados no acórdão que convertia o feito em TCE.

j) Por meio de suas razões de defesa, os responsáveis lograram impedir a instauração da TCE. Por isso, é necessário que o Tribunal considere as preliminares da defesa para, somente após, se houver dano, converter os autos em TCE.

k) Entendimento contrário fere o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório e o disposto na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal Descabe, portanto, qualquer possibilidade de conversão em TCE, por não estarem configuradas as hipóteses de cabimento para tal procedimento.

6.3. O recorrente invoca as decisões e os dispositivos abaixo transcritos, os quais, segundo acredita, se aplicam ao seu caso (peça 94, p. 10-11).

A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes (Constituição Federal, art. 5º, parágrafo LV).

A todo direito corresponde uma ação, que o assegura (Código Civil Brasileiro, art. 75).

São lícitas em geral, todas as condições, que a lei não vedar expressamente. Entre as condições defesas se incluem as que privarem de todo efeito o ato, ou o sujeitem ao arbítrio de uma das partes (Código Civil Brasileiro, art. 115).

Não vale o ato que deixar de revestir a forma especial, determinada em lei (art. 82), salvo quando esta comine sanção diferente contra a preterição da forma exigida (Código Civil Brasileiro, art. 130).

É nulo o ato jurídico quando não revestir a forma prescrita em lei (Código Civil Brasileiro, art. 145, inciso III).

O julgamento da legalidade dos atos administrativos está incluído na competência jurisdicional que protege qualquer lesão de direito individual (STF, RDA 110/243).

Ainda que discricionário o ato administrativo, deve conformar-se com a finalidade legal (TJSP, RDA 36/121).

A motivação jurisdicional do ato administrativo tem seus limites no formalismo que cerca o ato (TRF, RDA 61/135).

A faculdade discricionária não pode ser usada abusivamente sob pretexto de pena disciplinar (TJBA, RDA, 105/150).

6.4. Para o recorrente, é injustificável o tempo perdido para a produção de provas, pois somente passou a ter ciência dos fatos quando da sua notificação para apresentação de alegações de defesa. Entende que o respeito à lei é um dever de todos os cidadãos e, mais ainda, dos membros de tribunais de contas (peça 94, p. 11-12).

Análise

6.5. O recorrente reclama que somente tomou ciência dos fatos de forma tardia, quando a TCE já estava na CGU, e que, como parte interessada, não foi ouvido antes da instauração da TCE. Para fundamentar, cita decisão do STF, na qual supostamente foi concedida liminar para determinar a anulação do Acórdão 1407/2006-TCU-Plenário, o qual converteu um processo em TCE sem ouvir os responsáveis. Em decorrência, exarou-se o Acórdão 310/2008-TCU-Plenário, que anulou o acórdão contestado.

6.6. Recorde-se que a presente TCE foi instaurada em 19/12/2016. Antes, o recorrente foi notificado diversas vezes para apresentar justificativas sobre as irregularidades constatadas na auditoria do Denasus, conforme consta no relatório de TCE (peça 1, p. 38-39). A bem da verdade, o recorrente se manifestou à época, conforme se verifica no relatório complementar de auditoria de julho de 2015, por meio do qual foi analisada e refutada sua defesa (peça 2, p. 38-58).

6.7. Observa-se, portanto, que se franqueou ao recorrente a oportunidade de se defender das acusações e que ele apresentou suas justificativas, as quais não foram aceitas. Por isso, não procede sua reclamação de que somente tomou ciência dos fatos de forma tardia ou de que não foi notificado antes da instauração da TCE.

6.8. Além disso, é entendimento unânime do TCU ser desnecessária a abertura de contraditório e ampla defesa antes da conversão de processo de fiscalização em TCE. Nesse sentido, o Acórdão 2402/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo.

6.9. Quanto à decisão do STF, citada pelo recorrente, não houve julgamento do mérito da questão, apenas uma liminar com o objetivo de suspender o andamento da TCE. Ou seja, não houve determinação para anular a conversão, providência que o TCU posteriormente adotou, considerando a possível demora no julgamento de mérito do MS, que poderia dificultar a recuperação do débito, dentre outros motivos.

6.10. O recorrente protesta contra a conversão do processo em TCE com a alegação de que não foram apurados os indícios de danos. Sobre o assunto, leia-se o trecho abaixo, extraído do relatório complementar da auditoria, o qual, por si, afasta qualquer dúvida sobre o dano em foco (peça 2, p. 51):

- onze unidades de saúde contempladas com reformas no Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, situadas em povoados da zona, rural, tiveram as obras iniciadas e não concluídas, A verificação *in loco* apurou que os prédios estão em estado de abandono e outros, em estado de ruínas;
- três unidades de saúde contempladas com ampliação no Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, situadas nos povoados de Banta, Santa Rita e Sababa, não foram executadas;
- a verificação *in loco* na obra de construção da Unidade Básica de Saúde do povoado de Jamari, contemplada no Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, identificou executada somente as etapas de fundações, baldrame e parte das alvenarias, as quais estão comprometidas. Atualmente a obra encontra-se em estado de abandono;
- não apresentação de documentos técnicos;
- não apresentação de documentos comprobatórios.

6.11. Como se observa, não há que se falar em inexistência de dano ou que não foram realizadas pesquisas de campo para averiguação dos fatos. É de se notar ainda que, no TCU, o recorrente foi regularmente citado, mas preferiu se manter silente. Por todo o exposto, não procede a argumentação do recorrente de que não lhe foi dada oportunidade de defesa.

6.12. O recorrente reúne uma série de dispositivos e decisões de tribunais pátrios para sustentar que a instauração da TCE não se revestiu das formalidades legais cabíveis. Lamenta o tempo que perdeu para a produção de provas por ter sido notificado somente na fase de citação pelo TCU.

6.13. Conforme analisado, houve manifestação do recorrente ainda durante a auditoria do Denasus. Naquela ocasião, suas justificativas foram recusadas e, depois, apesar de regularmente citado, o recorrente não quis apresentar alegações de defesa. Conclui-se, portanto, que a jurisprudência e o direito colacionados no presente recurso não socorrem a argumentação.

Mérito

7. Nexo causal entre conduta e irregularidades

7.1. Sobre o assunto, a defesa traz os argumentos abaixo resumidos (peça 94, p. 12-15):

a) A imputação de responsabilidade somente ocorre com os seguintes apontamentos: dano causado; conduta do agente, ativa ou omissiva; descrição da culpabilidade; e demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

b) Não se observam esses pressupostos em relação a ele, uma vez que não foram atendidos no Relatório da CGU e nem no acórdão proferido. Não foi demonstrado nos autos o nexo de causalidade entre a sua conduta e as irregularidades e, portanto, não há como imputar responsabilidade a ele.

c) Não cabe ao dirigente máximo do município rever todos os atos administrativos praticados por seus subordinados, sob pena de inviabilizar a gestão como um todo. A extensa verificação do cumprimento de disposições legais corriqueiras implicaria em excessiva concentração de atribuições que inviabilizariam a administração.

d) Responsabilizar o gestor máximo indiscriminadamente por todas as ações praticadas por funcionários hierarquicamente inferiores, além de contrariar a descentralização de atividades e a segregação de funções, pode gerar situações desarrazoadas, como a responsabilização por atos insignificantes praticados por subordinados.

e) A delegação de competência é instrumento primordial de descentralização administrativa com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. A responsabilização de autoridades delegantes não comporta soluções monolíticas ou generalizantes, conforme Acórdão 675/2006-TCU-Plenário, Relator Ubiratan Aguiar.

f) Quanto às notas fiscais presumidas inidôneas, a emissão de nota fiscal, nos termos do art. 1º

da Lei 8.846/1994, é obrigação da empresa que comercializa produtos e serviços. Portanto, não se pode atribuir ao gestor municipal culpa por supostas irregularidades encontradas nos documentos.

g) É injustificável instar o recorrente, enquanto chefe do executivo municipal, a realizar trabalhos burocráticos, como, por exemplo, conferir uma a uma a numeração das notas fiscais apresentadas pelas empresas contratadas para fornecimento de produtos e serviços, a fim de verificar a ocorrências de erros de digitação ou de atestar a veracidade das informações ali contidas.

Análise

7.2. O recorrente foi prefeito de um município do Maranhão entre os anos de 2009 e 2012. Nos dois últimos anos de sua gestão, recebeu mais de um milhão de reais em recursos do SUS para aplicar em postos de saúde para uso da população local. Contudo, nenhum benefício pode ser auferido do investimento, visto que uma inspeção nas obras mostrou sua inutilidade.

7.3. Ele afirma que não foi demonstrado nos autos o nexo de causalidade entre a sua conduta e as irregularidades, mas, ao contrário, esse elemento consta expressamente na instrução que analisou a defesa. Basicamente ele foi condenado por conduta omissiva, na medida em que não logrou comprovar a execução das obras de construção, reforma e ampliação dos postos de saúde (peça 56, p. 20, 22, 26).

7.4. Tem razão o recorrente quando afirma que o chefe do executivo municipal não deve realizar meros trabalhos burocráticos, como conferir numeração de notas fiscais. Mas esse exemplo não possui simetria com o caso em questão, onde houve desperdício de recursos materialmente significativos que deveriam suprir necessidades básicas de saúde de populações carentes.

7.5. Não se pretende responsabilizar o gestor máximo indiscriminadamente por ações praticadas por subalternos, mas, no caso em exame, há previsão legal: de acordo com a Lei 8.080/1990, art. 9º, inc. III, a direção do SUS, no âmbito dos municípios, é exercida pelo secretário de saúde. Logo, os recursos desviados estavam diretamente sob a responsabilidade do secretário indicado pelo prefeito. Perfeita a responsabilização de ambos pelo dano ora verificado.

8. Responsabilidade do agente político

8.1. Discorre-se a respeito da responsabilidade do agente político conforme abaixo sumarizado (peça 94, p. 15-19):

a) É entendimento do TCU que a responsabilidade dos administradores de recursos públicos segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, a responsabilidade subjetiva. Por exemplo, Acórdão 67/2003-TCU-2ª Câmara, Relator Benjamin Zymler.

b) O ônus de provar a correta aplicação dos recursos cabe ao administrador público, mas esse fato não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva para ser objetiva. A responsabilidade subjetiva possui como um dos seus pressupostos a existência de culpa ou dolo, o que é necessário para caracterizar a responsabilidade do agente pela reparação do dano.

c) A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, é obrigado a reparar. Assim, para que responsabilidade se caracterize, deve-se provar um comportamento doloso ou culposos do agente causador do dano.

d) Consoante Decisão 180/1998-TCU-1ª Câmara, Relator Carlos Átila Álvares da Silva, são agentes políticos apenas o presidente da república, os governadores e os prefeitos municipais. Nesse último caso, quando assinam convênios, mas não são seus executores diretos. Assim, somente quando praticam atos administrativos, esses agentes podem ser responsabilizados por consequências desses atos.

e) No Acórdão 213/2002-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, concluiu-se não ser razoável atribuir responsabilidade às autoridades que exerçam cargos de gestão maior por irregularidades de natureza meramente operacional. É plausível apenas imputar-lhes responsabilidade por irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência. Faltam elementos para sua responsabilização, haja vista sua atuação como agente político.

f) Necessário que seja sanada a irregularidade na citação, mediante devolução de prazo para a regularização das pendências, ainda existentes. Também para apresentação das razões de justificativas, com a juntada de novos documentos, como laudos periciais, aptos a esclarecer todas as pendências quanto a possível dano ao erário. Dessa forma, será descaracterizada sua responsabilidade, pois sempre atuou de forma legítima e de boa-fé.

Análise

8.2. O recorrente ensina que é subjetiva a responsabilidade dos administradores de recursos públicos e que se deve provar um comportamento doloso ou culposos para que a responsabilidade se caracterize. A culpa nesses autos está devidamente caracterizada no prejuízo quantificado em cerca de R\$ 1.200.000,00 em valores de 2011 e 2012. Trata-se, no mínimo, de erro grosseiro.

8.3. Por isso, a jurisprudência citada pelo recorrente, ao contrário de ajudar, atrapalha a defesa. É entendimento do TCU que agentes políticos podem ser responsabilizados perante o Tribunal, ainda que não tenham praticado atos administrativos, quando as falhas detectadas tiverem tal amplitude e relevância que fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. Nesse sentido, o Acórdão 1625/2015-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer.

8.4. Restou demonstrado nos autos que cerca de um milhão e duzentos mil reais foram desviados do seu objetivo de melhorar as condições de saúde do município. É senso comum no Brasil que essa é uma área cercada de muitas carências, com populações pobres privadas de acesso básico à saúde. Por isso, não há como aceitar a defesa do recorrente.

CONCLUSÃO

9. A partir da análise, conclui-se o seguinte:

a) Não houve prescrição, nem prejuízo ao contraditório e ampla defesa do recorrente (itens 5-6).

b) Foi demonstrado o nexo causal entre a conduta do recorrente e as irregularidades detectadas. Em síntese, cerca de um milhão e duzentos mil reais foram desviados do seu objetivo de melhorar as condições de saúde do município e os recursos desviados eram de responsabilidade do secretário e do prefeito. Perfeita a responsabilização de ambos pelo dano ora verificado (itens 7-8).

10. Em razão do exposto, propõe-se **negar provimento** ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração de Raimundo Nonato Costa Neto contra o Acórdão 12513/2020-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, **negar-lhe** provimento;

b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao recorrente e aos demais interessados.

2. O titular da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial, em sua manifestação (peça 131), procedeu a ligeira correção na manifestação do auditor, conforme trecho a seguir transcrito:

Apenas para efeito de exatidão da análise relativa à prescrição, trata-se de transferências de recursos fundo a fundo, não havendo um prazo específico para a prestação de contas final à União. Em relação à aplicação dos critérios da ADI 5509, aplica-se ao caso o entendimento relativo à regra geral, qual seja: “o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno”. A CGU tomou ciência dos fatos tratados nesta TCE por meio da correspondência de 13/2/2017. Desta feita, o termo inicial para a fluência do prazo prescricional corresponde a esta data (peça 1, p. 56). A observação não altera o resultado do exame, qual seja a inoccorrência da prescrição quinquenal e/ou intercorrente, nos termos da Lei 9.873/1999.

É o relatório.