

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-033.894/2020-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Presidente Dutra/MA.

Responsáveis: Campos Soares Ltda. (35.173.152/0001-70); Irene de Oliveira Soares (227.333.451-68); e Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (095.457.003-00).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO SUS. TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. HOSPITAL BENEFICIÁRIO DO REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS NÃO DEMONSTROU A EFETIVA REALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS MÉDICOS PAGOS. RESPONSABILIDADE LEGAL DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE PELA GESTÃO DOS RECURSOS. ATUAÇÃO DA EX-PREFEITA COMO ORDENADORA DE DESPESAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste Relatório a instrução inserta à peça 82, que contou com a anuência do escalão dirigente da então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, atual Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peças 83 e 84), a seguir transcrita com alguns ajustes de forma:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, em desfavor de Irene de Oliveira Soares (CPF: 227.333.451-68), de Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (CPF: 095.457.003-00) e de Campos Soares Ltda. (CNPJ: 35.173.152/0001-70), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Fundo Nacional de Saúde - MS.

HISTÓRICO

2. Em 11/12/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 47). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 4771/2019.

3. Os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde - MS a Campos Soares Ltda., no período de 1º/1/2008 a 31/12/2011, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), conforme consignado em relatórios (peças 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

‘Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde de CAMPOS SOARES LTDA, evidenciado nas constatações do Relatório de Auditoria do Denasus n. 11762.’

5. As responsáveis arroladas na fase interna foram devidamente comunicadas e, diante da

ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 50), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.847.668,42, imputando-se a responsabilidade a Irene de Oliveira Soares, Prefeita Municipal, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestora dos recursos e a Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz, Secretária Municipal de Saúde, no período de 2/1/2009 a 23/2/2012, na condição de gestora dos recursos.

7. Em 15/8/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 53), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 54 e 55).

8. Em 24/9/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 56).

9. Na instrução inicial (peça 60), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

9.1. **Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao município de Presidente Dutra/MA, os quais foram utilizados para pagamentos de procedimentos médicos não comprovados ao Hospital Bine Soares/Campos Soares Ltda., evidenciado nas constatações 175096, 175114, 177870, 177942, 178775, 178477 e 178539, do Relatório de Auditoria do Denasus 11762.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15.

9.1.2. Normas infringidas: arts. 37, **caput**, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93, do Decreto-Lei 200/1967; arts. 66, 139, §§ 4º e 5º, e 145, do Decreto 93.872/1986; arts. 60 a 64, da Lei 4.320/1964; e Portarias MS/SAS 288/2008 e GM/MS 648/2006.

9.1.3. Débitos relacionados aos responsáveis Irene de Oliveira Soares (CPF: 227.333.451-68), Campos Soares Ltda. (CNPJ: 35.173.152/0001-70) e Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (CPF: 095.457.003-00):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/7/2010	51.014,83
2/9/2010	49.891,31
23/9/2010	29.527,51
15/10/2010	53.612,97
4/1/2011	48.381,58
17/1/2011	10.679,16
17/1/2011	48.486,91
17/1/2011	89.258,12
17/1/2011	11.024,54
17/1/2011	8.461,51
17/1/2011	70.220,00
25/1/2011	28.860,42
3/3/2011	87.578,04
3/3/2011	36.093,08

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/3/2011	50.874,39
3/3/2011	13.316,52
11/4/2011	43.532,72
11/4/2011	50.031,75
11/4/2011	27.094,32
11/4/2011	44.800,36
27/4/2011	99.077,40
27/4/2011	43.641,73
27/4/2011	13.931,54
27/4/2011	13.166,25
27/4/2011	26.999,59
24/5/2011	21.381,99
24/5/2011	15.588,84
24/5/2011	56.094,84
24/5/2011	43.887,50
24/5/2011	86.286,06
11/7/2011	41.254,25
11/7/2011	66.989,88
11/7/2011	165.283,20
11/7/2011	10.268,16
8/8/2011	55.052,48
8/8/2011	65.761,03
2/9/2011	32.316,48
15/9/2011	27.175,14
15/9/2011	58.212,38
15/9/2011	52.559,64

9.1.4. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

9.1.5. **Responsável:** Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (CPF: 095.457.003-00).

9.1.5.1. **Conduta:** não comprovar, por meio de documentos hábeis, a realização de procedimentos oftalmológicos para tratamento de pacientes com glaucoma, pagos com recursos federais do SUS, ao Hospital Bine Soares/Campos Soares Ltda.

9.1.5.2. Nexos de causalidade: a não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexos causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

9.1.5.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar, aos órgãos fiscalizadores, quando solicitados, os documentos relativos às despesas.

9.1.6. **Responsável:** Campos Soares Ltda. (CNPJ: 35.173.152/0001-70).

9.1.6.1. **Conduta:** beneficiar-se indevidamente de recursos federais do SUS, relativos a procedimentos para diagnóstico e tratamento de Glaucoma, pagos pelo município de Presidente Dutra/MA, cuja realização não foi comprovada.

9.1.6.2. Nexos de causalidade: a não apresentação da documentação comprobatória impediu

o estabelecimento do nexu causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

9.1.6.3. Culpabilidade: não se aplica.

9.1.7. **Responsável:** Irene de Oliveira Soares (CPF: 227.333.451-68).

9.1.7.1. **Conduta:** não comprovar, por meio de documentos hábeis, a realização de procedimentos oftalmológicos para tratamento de pacientes com glaucoma, pagos com recursos federais do SUS, ao Hospital Bine Soares/Campos Soares Ltda.

9.1.7.2. Nexu de causalidade: a não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexu causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

9.1.7.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar, aos órgãos fiscalizadores, quando solicitados, os documentos relativos às despesas.

9.1.8. Encaminhamento: citação.

10. Apesar do tomador de contas não haver incluído Campos Soares Ltda. como responsável, neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deveria ser incluída, uma vez que havia evidências de que tenha tido participação na irregularidade aqui verificada.

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 62), foi efetuada a citação dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Irene de Oliveira Soares - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 51629/2021-TCU/Seproc (peça 70)

Data da Expedição: 15/9/2021

Data da Ciência: **não houve** (Recusado) - peça 73

Observação: ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 65)

Comunicação: Ofício 51630/2021-TCU/Seproc (peça 69)

Data da Expedição: 15/9/2021

Data da Ciência: **não houve** (Recusado) - peça 75

Observação: ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 65)

Comunicação: Ofício 61571/2021-TCU/Seproc (peça 77)

Data da Expedição: 5/11/2021

Data da Ciência: **16/11/2021** (peça 78)

Nome Recebedor: ilegível

Observação: ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 76)

Fim do prazo para a defesa: 1º/12/2021

b) Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 51632/2021-TCU/Seproc (peça 68)

Data da Expedição: 15/9/2021

Data da Ciência: **22/9/2021** (peça 74)

Nome Recebedor: Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz

Observação: ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 64)

Fim do prazo para a defesa: 7/10/2021

Comunicação: Ofício 51633/2021-TCU/Seproc (peça 67)

Data da Expedição: 15/9/2021

Data da Ciência: **22/9/2021** (peça 72)

Nome Recebedor: Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz

Observação: ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 64)

Fim do prazo para a defesa: 7/10/2021

c) Campos Soares Ltda. - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 51636/2021-TCU/Seproc (peça 66)

Data da Expedição: 15/9/2021

Data da Ciência: **22/9/2021** (peça 71)

Nome Recebedor: Maria do D. Carneiro Aquino Souza

Observação: ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 65)

Fim do prazo para a defesa: 7/10/2021

12. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 81), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

13. Transcorrido o prazo regimental, as responsáveis Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz e Campos Soares Ltda. permaneceram silentes, devendo ser consideradas revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e a responsável Irene de Oliveira Soares apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação das responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu até 15/9/2011, e as responsáveis foram notificadas sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme segue:

14.1. Irene de Oliveira Soares, por meio do ofício acostado à peça 16, recebido em 12/12/2011, conforme AR (peça 28);

14.2. Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz, por meio do ofício acostado à peça 17, recebido em 15/12/2011, conforme AR (peça 29); e

14.3. Campos Soares Ltda., excepcionalmente, não houve notificação.

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2017, é de R\$ 2.706.930,90, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM AS MESMAS RESPONSÁVEIS

16. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com parte das responsáveis:

Responsável	Processo
Irene de Oliveira Soares	<p>020.535/2017-1 [TCE, encerrado, ‘Tomada de Contas Especial instaurada pelo FNS/MS, em razão do pagamento irregular de despesas com recursos do SIA/SUS e AIH, repassados ao município de Presidente Dutra/MA, na modalidade fundo a fundo, nos exercícios de 2006 a 2009 (Proc. 25014.007055/2012-64)’]</p> <p>350.353/1997-2 [TCE, encerrado, ‘Tomada de Contas Especial da P.M. de Presidente Dutra/MA - Resp: Agripino Gomes Campos Neto - Conv: Subvenção Social 004 - Acordos. Ajustes. Contratos. Convênios’]</p> <p>003.940/2020-9 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função Assistência Social, para atendimento à/ao PSB/PSE-2012 (TCE no sistema: 1704/2018)’]</p> <p>000.541/2018-4 [TCE, aberto, ‘Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em razão da não devolução do saldo do Contrato de Repasse 185.603-83/2005, celebrado com o município de Presidente Dutra/MA, tendo por objeto ‘a transferência de recursos financeiros da União para a construção e o equipamento de quadra de esporte coberta, no município’ (Proc. 00190.001172/2017-07, e TC 005.057/2015-0)’]</p>
Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz	<p>020.535/2017-1 [TCE, encerrado, ‘Tomada de Contas Especial instaurada pelo FNS/MS, em razão do pagamento irregular de despesas com recursos do SIA/SUS e AIH, repassados ao município de Presidente Dutra/MA, na modalidade fundo a fundo, nos exercícios de 2006 a 2009 (Proc. 25014.007055/2012-64)’]</p>

17. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída. **EXAME TÉCNICO**

Da validade das notificações:

18. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002), e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, **in verbis**:

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

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

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

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado;

(...)

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

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

'Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.'

Da revelia dos responsáveis Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz e Campos Soares Ltda.

22. No caso vertente, a citação de cada um dos responsáveis (Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz e Campos Soares Ltda.) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), em endereços constantes na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU (peças 64 e 65). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada, conforme detalhamento a seguir:

22.1. Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz, Ofício 51632/2021-TCU/Seproc (peças 68 e 74), origem no sistema da Receita Federal (peça 64); e

22.2. Campos Soares Ltda., Ofício 51636/2021-TCU/Seproc (peças 66 e 71), origem no sistema da Receita Federal (peça 65).

23. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

24. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem, aos gestores públicos, a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93, do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

25. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis, na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

26. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 38, 39 e 40) **não** elidem a irregularidade apontada.

27. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca da irregularidade imputada, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta das responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ubiratan Aguiar; 6.182/2011 - TCU - 1ª Câmara, Relator Weder de Oliveira; 4.072/2010 - TCU - 1ª Câmara, Relator Valmir Campelo; 1.189/2009 - TCU - 1ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer; 731/2008 - TCU - Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

28. Dessa forma, as responsáveis Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz e Campos Soares Ltda. devem ser consideradas revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-as solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Da defesa da responsável Irene de Oliveira Soares

29. A responsável Irene de Oliveira Soares apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida.

30. Alegações de defesa apresentadas (peça 79):

30.1. A responsável alega que não houve dano ao erário, visto que a responsabilização por improbidade administrativa, por sua vez, tem características próprias e se desenvolve no aspecto da presença latente do ‘enriquecimento ilícito’ e ‘vantagem patrimonial’ auferida pelo agente público (art. 9 **usque** 11, da Lei 14.230/2021). Com efeito, a Lei 14.230/2021 não tem, como objetivo principal, a reparação ao erário público, mas sim a responsabilização do agente que agiu em desconformidade com os princípios da administração.

30.2. Assevera o defendente que a Lei de Improbidade Administrativa despreza a ocorrência do dano para a aplicação das sanções civis, tal como preceitua o art. 21, **in verbis**:

‘art. 21. A aplicação das sanções nesta lei independe: - da efetiva ocorrência do dano ao patrimônio público.’

30.3. A ocorrência de dano, ao seu turno, é requisito essencial para a propositura da ação civil pública. Sem ele, não há que se cogitar do manejo deste instrumento processual, visceralmente dependente da ameaça ou lesão ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor estético, artístico, cultural e histórico, e demais interesses difusos ou coletivos.

30.4. O defendente alega que RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, com a grandeza que lhe é reconhecida, preleciona:

‘Pode-se dizer que a ação civil pública, de natureza condenatória, tem por objeto uma pretensão visando cominar ao infrator uma obrigação de fazer ou de não fazer, que recomponha in specie a lesão ao interesse meta individual violado, sob pena de execução por terceiro, às suas expensas, ou de cominação de multa diária pelo retardamento no cumprimento do julgado.’ (in Ação Civil Pública, 5.a ed. São Paulo, RT, 1997, p. 35).

30.5. O defendente menciona que, se não houve dano, não há que se falar em ação civil pública para buscar apenas condenações de natureza funcional. Não há ambiente e nem espaço legal na lei regulamentadora da ação civil pública para se discutir e julgar as questões pertinentes a atos de improbidade administrativa, que culminam com as penalidades buscadas pelo autor, na peça de ingresso: suspensão de direitos políticos, multa civil pelo acréscimo patrimonial e apropriação (insista-se, não houve nenhum enriquecimento ilícito em prol do réu).

30.6. A defesa assere não restar demonstrado o invocado dano ao erário, tampouco a existência de dolo, pré-requisitos indispensáveis para a configuração de condutas ilícitas da administração pública. Alega ainda que, para que se configure a improbidade, devem estar presentes os seguintes elementos: a) o enriquecimento ilícito; b) o prejuízo ao erário; e c) o atentado contra os princípios fundamentais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Entretanto, não se vislumbra o dano ao erário. Não há também indícios de que a Suplicante obteve proveito patrimonial (art. 12, da Lei 14.230/2021).

30.7. A defesa menciona que a jurisprudência já firmou o entendimento de que ‘a razão de existir da Lei de Improbidade Administrativa é coibir a prática de atos lesivos contra a Administração Pública perpetrados por administradores públicos desonestos, e não aqueles que tenham sido praticados por administradores inábeis, sem a comprovação de má-fé’ (REsp 734.984/SP, rel. Ministro José Delgado, rel. p/ acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, Dje 16.6.2018) e, para a caracterização do ato de improbidade, mister a existência do elemento subjetivo doloso, isto é, a consciência e a intenção de promover condutas ímprobas, não sendo admitido, em nosso ordenamento jurídico, a improbidade culposa, decorrente de responsabilidade objetiva.

30.8. Destaca o defendente que, no caso presente, verifica-se a absoluta ausência de dolo e de dano ao erário, uma vez que os cofres da administração pública não sofreram qualquer prejuízo, o que desnatura o ato de improbidade administrativa, nos termos regidos pela Lei Federal 14.230, de 2021. O Erário não sofreu prejuízo efetivo, pelo contrário, toda a comunidade fora beneficiada, na medida em que o convênio fora aplicado no município. Desta forma, os atos impugnados não representam afronta ao dever de honestidade exigido do agente público ou qualquer dos princípios constitucionais que regem a administração pública, não se cogitando, de nenhuma forma, a prática de ato de improbidade administrativa, por parte da Suplicante. Sem a figura do dolo, é virtualmente impossível a caracterização de improbidade em ato algum de autoridade.

30.9. Assim, contempla a defendente a informação de que é necessário, portanto, que, para o agente ser condenado, nas penas da lei de improbidade administrativa, haverá de estar inequivocamente demonstrado o seu dolo, a sua má-fé, e o prejuízo que ensejou ao erário, o que, conforme se evidencia, absolutamente não ocorreram, neste caso. Concluiu que a jurisprudência superior é pacífica e convergente no sentido de que, sem o dolo, a má-fé, a desonestidade demonstrada, não se configura o ato de improbidade administrativa, e, no caso presente, não se pode afirmar, de forma alguma, que houve má-fé, desonestidade, nem muito menos locupletamento ilícito por parte da responsável.

31. Análise das alegações de defesa:

31.1. Trata-se de alegações meramente retóricas e desacompanhadas de qualquer elemento que as revestissem de plausibilidade mínima. Não foram apresentados quaisquer elementos que pudessem (i) afastar a irregularidade ou o dano; (ii) nem justificar a conduta.

32. A defesa inicia as suas alegações mencionando acerca de uma suposta inexistência de dano ao erário, e mencionando sobre a Lei de Improbidade Administrativa, completamente impertinente quanto às questões suscitadas nas alegações de defesa requeridas. Acerca das alegações quanto a uma suposta inadequação processual ou reabertura da questão, conforme entendimento da defesa, é cabível mencionar que o TCU é um órgão independente e com atribuições definidas constitucionalmente.

33. Demais disso, é pertinente salientar que a decisão que determina a instauração de tomada de contas especial tem natureza preliminar, sem caráter punitivo, inexistindo, portanto, obrigação legal para que o TCU ofereça contraditório prévio. Assim, o processo de tomada de contas especial objetiva apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar o dano (Acórdão 2423/2015 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

34. Na situação objeto destes autos, insta observar que a instauração de tomada de contas especial, nos termos dos art. 8º e 47, da Lei 8.443/1992, tem por finalidade apurar os fatos, identificar o responsável e quantificar o dano, sendo certo que, no momento processual adequado, o responsável tem a plena oportunidade de exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa, tanto assim que estamos exatamente a analisar as alegações de defesa apresentadas. Ou seja, a decisão que determina a instauração de tomada de contas especial tem natureza preliminar, **não se tratando de medida punitiva** (grifei) e, em razão disso, inexistente determinação legal para que o TCU ofereça o contraditório previamente. Com efeito, assim decidiu a Suprema Corte:

‘Mandado de segurança indeferido, por buscar fundamento em assertivas insusceptíveis de infirmar decisão preliminar do Tribunal de Contas da União, que simplesmente determinou a instauração de tomada de contas especial (art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443-92).’ (MS 22733, Relator: Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/1999) (grifou-se)

35. Acerca da natureza preliminar da decisão que determina a instauração de tomada de contas especial, vale lembrar o voto do Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, condutor da Decisão 970/2001:

‘6. Quanto a isso, destaco, inicialmente, que a decisão que determina a instauração de TCE detém natureza semelhante àquelas que determinam a realização de inspeção e de auditoria, ou, até mesmo, a promoção de diligências, citações e audiências. Uma característica comum a todos esses atos é que inexistente, em qualquer deles, conteúdo de mérito. Ao prolatar a respectiva decisão, o relator ou o colegiado não deliberam sobre o conteúdo das questões tratadas nos autos, mesmo que em caráter preliminar ou precário. O que se observa, ao se adotar quaisquer das citadas determinações, é apenas se o exercício do controle externo ou as necessidades de instrução processual, de acordo com o momento, assim o exigem. Analisa-se, ao decidir sobre essas questões, se seus requisitos encontram-se preenchidos e se são processualmente necessárias ou recomendáveis. Mas não se conclui, em qualquer delas, por exemplo, pela existência ou inexistência de fatos, de violação a normas, de autoria ou de culpa. Inexistindo conteúdo de mérito, inexistente, para qualquer pessoa, responsável ou interessado, interesse de agir, pois sua esfera de direitos não restou atingida.

7. Poder-se-ia afirmar que a decisão que determina a instauração de TCE, mesmo que por conversão, realiza um juízo prévio, de caráter precário, sobre mérito - porque avalia a existência de indícios de autoria e materialidade de ato danoso contra o patrimônio público -, o que tornaria cabível o recurso. Entretanto, deve-se observar que a TCE detém, nos termos da lei, o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar eventual dano. Assim, a configuração prévia de indícios sobre a existência de ato ilícito é mero requisito para

instauração do procedimento administrativo investigativo, que, implicando em dispêndio de recursos públicos, deve justificar-se.’ (grifou-se)

35.1. Assim, de acordo com o rito estabelecido na Lei 8.443/1992, no processo de Tomada de Contas Especial perante o TCU, o momento oportuno para que o responsável apresente suas alegações de defesa, nas quais pode demonstrar o quão corretamente aplicou os recursos públicos sob sua responsabilidade, defendendo-se, inclusive, das irregularidades que lhe são atribuídas, é por ocasião de sua citação, mediante a qual é ele chamado a apresentar alegações de defesa (art. 12, II, da Lei 8.443/1992), ou por ocasião dos recursos que interpuser contra as decisões que lhe sejam desfavoráveis (arts. 31 e seguintes, dessa norma), razão pela qual a alegação de que uma eventual inobservância do rito administrativo ou mesmo cerceamento de defesa do responsável é completamente descabida.

35.2. Nas alegações proferidas pela defesa, houve apenas a mera menção de que não houve dano ao erário, estas desacompanhadas de qualquer elemento de prova que nos fizesse dessumir pelas evidências ensejadoras da instauração da presente TCE, todas relacionadas às irregularidades acerca da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde, ao município de Presidente Dutra/MA, os quais foram utilizados para pagamentos, ao Hospital Bine Soares/Campos Soares Ltda. de procedimentos médicos não comprovados, evidenciado nas **constatações 175096, 175114, 177870, 177942, 178775, 178477 e 178539, do Relatório de Auditoria do Denasus 11762.**

36. No que tange às alegações relativas à inexistência de conduta dolosa ou mesmo a ausência de análise quanto a esta, cabe referenciar que a responsabilidade dos jurisdicionados, perante o TCU, é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa **stricto sensu**, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor, para que este seja responsabilizado. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (**stricto sensu**) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário.

37. A partir do momento em que o gestor não apresenta os documentos necessários para comprovar a regular gestão dos recursos que lhe foram confiados, o mesmo incorre em irregularidade grave, já que é obrigação do mesmo fazer essa demonstração. Assim, não há necessidade de existência de conduta dolosa de agente, público ou privado, envolvido na malversação da aplicação de recursos públicos federais para emergir sua obrigação de reparar o dano causado, bastando a presença de nexo entre a conduta do agente e o dano causado, além da inexistência de eventual excludente de responsabilidade. A presença de dolo configura agravante da conduta e deve ser sopesada na dosimetria de multa a ser aplicada, conforme entendimento da Jurisprudência reinante do TCU (Acórdão 1.952/2011 - Segunda Câmara, da relatoria do ministro André Luís de Carvalho).

38. Desse modo, considerando o fato de que a responsável não conseguiu demonstrar a inexistência de irregularidades na gestão dos recursos, entende-se por propor a rejeição das alegações de defesa, com o julgamento pelas irregularidades de suas contas, bem como a condenação a recolher os débitos que não tiveram a regular gestão aferidas.

39. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Irene de Oliveira Soares, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se a responsável ao débito apurado, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

40. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme

Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

41. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu até 15/9/2011, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 3/9/2021.

CONCLUSÃO

42. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que as responsáveis Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz e Campos Soares Ltda. não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos e, instadas a se manifestarem, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992. Além disso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Irene de Oliveira Soares, uma vez que não foram suficientes para sanar a irregularidade a ela atribuída, e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé das responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

43. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

44. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé das responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

45. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca da irregularidade em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 59.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) **considerar revéis** as responsáveis Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (CPF: 095.457.003-00) e Campos Soares Ltda. (CNPJ: 35.173.152/0001-70), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) **rejeitar as alegações de defesa** apresentadas pela responsável Irene de Oliveira Soares (CPF: 227.333.451-68);

c) **julgar irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Irene de Oliveira Soares (CPF: 227.333.451-68), Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (CPF: 095.457.003-00) e Campos Soares Ltda. (CNPJ: 35.173.152/0001-70), condenando-as solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU.

Débitos solidários relacionados às responsáveis Irene de Oliveira Soares (CPF: 227.333.451-68), Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (CPF: 095.457.003-00) e Campos Soares Ltda. (CNPJ: 35.173.152/0001-70):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/7/2010	51.014,83
2/9/2010	49.891,31
23/9/2010	29.527,51

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/10/2010	53.612,97
4/1/2011	48.381,58
17/1/2011	10.679,16
17/1/2011	48.486,91
17/1/2011	89.258,12
17/1/2011	11.024,54
17/1/2011	8.461,51
17/1/2011	70.220,00
25/1/2011	28.860,42
3/3/2011	87.578,04
3/3/2011	36.093,08
3/3/2011	50.874,39
3/3/2011	13.316,52
11/4/2011	43.532,72
11/4/2011	50.031,75
11/4/2011	27.094,32
11/4/2011	44.800,36
27/4/2011	99.077,40
27/4/2011	43.641,73
27/4/2011	13.931,54
27/4/2011	13.166,25
27/4/2011	26.999,59
24/5/2011	21.381,99
24/5/2011	15.588,84
24/5/2011	56.094,84
24/5/2011	43.887,50
24/5/2011	86.286,06
11/7/2011	41.254,25
11/7/2011	66.989,88
11/7/2011	165.283,20
11/7/2011	10.268,16
8/8/2011	55.052,48
8/8/2011	65.761,03
2/9/2011	32.316,48
15/9/2011	27.175,14
15/9/2011	58.212,38
15/9/2011	52.559,64

Valor atualizado do débito (com juros), em 29/3/2022: R\$ 3.669.649,89.

d) **Aplicar, individualmente,** às responsáveis Irene de Oliveira Soares (CPF: 227.333.451-68), Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz (CPF: 095.457.003-00) e Campos Soares Ltda. (CNPJ: 35.173.152/0001-70), a multa prevista no art. 57, da Lei

8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) **autorizar** também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando as responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) **enviar** cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

h) **enviar** cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde - MS e às responsáveis, para ciência;

i) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Fundo Nacional de Saúde - MS e às responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer, sem custos, as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

2. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 85), após tecer algumas considerações sobre a inocorrência, no caso concreto que ora se analisa, das prescrições das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da disciplina da Lei 9.873/1999, manifestou sua concordância com a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica.

É o Relatório.