PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação desse Colegiado a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde contra os Srs. Carloman Lima Milhomem (gestão 20/2/2009 a 31/12/2020), ex-Secretário Municipal de Fazenda, Finanças e Gestão, Jefferson Luís Pinheiro Sousa Marcelino (gestão de 3/10/2011 a 31/12/2012) e Josivaldo de Jesus Veras (gestão de 1º/1/2009 a 30/10/2011), ex-Secretários Municipais de Saúde, na condição de gestores de recursos, em face da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos repassados, na modalidade fundo a fundo, para o Município de Peritoró/MA, nos exercícios de 2009 a 2012, consoante constatações obtidas em auditoria promovida pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus).

2. As ocorrências tratadas neste processo foram constatadas pelo Denasus, em fiscalização realizada no Município de Peritoró/MA, em 2013, consoante o Relatório de Auditoria 12.413 (peça 10), e estão associadas a saques e transferências nas três contas bancárias utilizadas para operacionalização do Serviço Móvel de Urgência (SAMU), daquela municipalidade, nos períodos de janeiro de 2009 a setembro de 2010, de outubro de 2010 a janeiro de 2012, e de fevereiro de 2012 em diante, com utilização indevida de recursos federais, em benefícios de terceiros, fora dos objetivos do Fundo Nacional de Saúde - FNS.

3. Após essas constatações, o FNS deflagrou a presente TCE e, conforme consignado no relatório do tomador de contas especial 353/2019 (peça 55), o dano ao erário, em valor original, foi quantificado em R$ 554.999,14, sob a responsabilidade dos Srs. Carloman Lima Milhomem, Jefferson Luís Pinheiro Sousa e Josivaldo de Jesus Veras.

4. Em 31/8/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 265/2020 (peça 58), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria 265/2020 e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 59 e 60).

5. Neste Tribunal, a então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, em consonância com a proposta de encaminhamento da instrução preliminar (peças 64 a 66), realizou diligência junto ao Banco do Brasil S/A, para que, no prazo de 15 dias, fossem encaminhadas informações acerca dos titulares das contas bancárias objeto de questionamentos nestes autos, bem como fosse remetida cópia dos documentos relativos aos saques/transferências relacionados ao débito quantificado nesta TCE.

6. Em resposta à diligência promovida pela Seproc (peças 68 e 69), o Banco do Brasil S/A apresentou a documentação solicitada da seguinte maneira (peças 71 a 78):

6.1. em relação à conta 20.960-0, Agência 2004-4, utilizada pelo Município de Peritoró/MA para movimentação de recursos do Fundo Nacional de Saúde, de janeiro de 2009 a setembro de 2010, a entidade bancária comunicou que não foram encontrados os poderes cadastrados que permitissem identificar o nome e CPF dos titulares a operar a conta, no período de janeiro de 2009 a setembro de 2010, indicando data de inclusão e exclusão (peça 71, p. 1), enviando cópias de documentos de saque/transferência;

6.2. quanto à conta 27.310-4, Agência 2004-4, utilizada pelo Município de Peritoró/MA (Fundo Municipal de Saúde de Peritoró) para movimentação de recursos do Fundo Nacional de Saúde, de outubro de 2010 a janeiro de 2012, o aludido banco informou que os Srs. Agamenon Lima Milhomem (737.682.863-04) e Josivaldo de Jesus Veras (279.313.233-00) eram os titulares autorizados a operar essa conta, no período de outubro de 2010 a 16/12/2011, bem como os Srs. Carloman Lima Milhomem (230.277.203-25) e Jefferson Luis Pinheiro Sousa (279.313.233-00), no período de 5/12/2011 a janeiro de 2012 (peça 74), enviou, ainda cópia de documentos de saque/transferência; e

6.3. no que concerne à conta 10.620-8, Agência 5728-2, utilizada pelo Município de Peritoró/MA (Fundo Municipal de Saúde de Peritoró) para movimentação de recursos do Fundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75597008.

Nacional de Saúde, de outubro de 2010 a janeiro de 2012, a instituição financeira informou que os Srs. Agamenon Lima Milhomem (737.682.863-04) e Jefferson Luis Pinheiro Sousa (467.863.763-04) eram os titulares autorizados a operar tal conta, no período de fevereiro a dezembro de 2012 (peça 73), tendo sido encaminhada cópia do documento TED 081401, de 14/08/2012, no valor de R$ 8.811,00, peça 72.

7. Ao analisar a documentação encaminhada, a SecexTCE constatou que, apesar de o Banco do Brasil ter mencionado a juntada de comprovantes referentes à conta corrente 10.620-8 (peça 71, p. 2, item "c.2"), tal apensamento não ocorreu, o que ensejou a repetição da diligência realizada (peças 84 e 85) e posterior encaminhamento da documentação pendente (peças 87 e 88).

8. O auditor da então SecexTCE procedeu ao exame técnico da documentação encaminhada a esta Corte de Contas em resposta às diligências realizadas, na instrução de peça 91, e concluiu pela responsabilização dos Srs. Jefferson Luís Pinheiro Sousa, Josivaldo de Jesus Veras e Carloman Lima Milhomem, além do Sr. Agamenon Lima Milhomem (ex-Prefeito, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012) e do Município de Peritoró/MA, pelo débito quantificado nesta TCE relativo a transações bancárias irregulares.

9. O corpo dirigente da unidade técnica (peças 92 e 93) concordou com a análise do auditor instrutor do feito, exceto quanto à inclusão do Município de Peritoró/MA no polo de responsabilização, por considerar que, como não foram obtidos os documentos comprobatórios das despesas pagas com as quantias retiradas das contas correntes específicas, não há elementos para se afirmar que o aludido município se beneficiou, de alguma maneira, da aplicação desses recursos.

10. Foi então realizada a citação apenas das quatro pessoas físicas indicadas na instrução de peça 91, pela "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 do município de Peritoró/MA, evidenciado em constatações do Relatório de Auditoria do Denasus n. 12413", nos seguintes moldes:

10.1. Sr. Josivaldo de Jesus Veras, em solidariedade com o Sr. Carloman Lima Milhomem pelo débito de R$ 217.796,11 (datas de 5/3/2009 a 15/6/2010);

10.2. Sr. Josivaldo de Jesus Veras, em solidariedade com o Sr. Agamenon Lima Milhomem pelo débito de R$ 162.359,70 (datas de 30/6/2010 a 23/9/2011);

10.3. Sr. Jefferson Luís Pinheiro Sousa, em solidariedade com o Sr. Carloman Lima Milhomem pelo débito de R$ 24.771,95 (datas de 5/12/2011 a 3/1/2012); e

10.4. Sr. Jefferson Luís Pinheiro Sousa, em solidariedade com o Sr. Agamenon Lima Milhomem, pelo débito de R$ 150.071,38 (datas de 22/2/2012 a 28/12/2012).

11. Embora devidamente citados (peça 121), os responsáveis solidários deixaram transcorrer **in albis** o prazo que lhes fora conferido, sem adimplir a dívida ou trazer ao descortino do Tribunal seus elementos de defesa, o que caracteriza a revelia prevista no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

12. Na instrução de mérito (peça 122), quanto à prescrição, a AudTCE procedeu ao exame individual de sua ocorrência para cada responsável, com fundamento na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n. 636.886, e na Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, que regulamentou, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

13. A unidade técnica concluiu, então, que ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória em relação aos Srs. Agamenon Lima Milhomem e Josivaldo de Jesus Veras e ao Município de Peritoró/MA (prescrição geral de 5 anos), e em relação aos Srs. Jefferson Luís Pinheiro Sousa e Josivaldo de Jesus Veras (prescrição intercorrente de 3 anos).

14. Diante desse contexto, a proposta de encaminhamento da AudTCE (peças 122, p. 25 a 27, 123 e 124) é no sentido de considerar revéis os Srs. Agamenon Lima Milhomem, Carloman Lima Milhomem, Jefferson Luís Pinheiro Sousa e Josivaldo de Jesus Veras, com fulcro no art. 12, § 3.º, da Lei 8.443/1992, reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação ao Município de Peritoró/MA e aos Srs. Agamenon Lima Milhomem, Jefferson Luís Pinheiro Sousa e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75597008.

Josivaldo de Jesus Veras, e, em razão disso, arquivar o presente processo, no que diz respeito a esses responsáveis, além de julgar irregulares as contas do Sr. Carloman Lima Milhomem, para quem não foi reconhecida a prescrição, condenando-o ao pagamento do débito no valor histórico de R$ 242.568,06, e aplicando-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, discordou do posicionamento da unidade técnica no tocante à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória (peça 125), por considerar que há uma série de eventos processuais interruptivos do prazo prescricional, desde 21/3/2014 até 2/3/2023, que afastaria a ocorrência das prescrições geral e intercorrente para todos os responsáveis arrolados nestes autos, de tal forma que o encaminhamento adequado seria julgar irregulares as contas de cada gestor citado, imputando-lhes os respectivos débitos e aplicar a cada um deles, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

16. Desde já manifesto minha anuência ao parecer do **Parquet**, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de algumas ponderações.

I. Da avaliação da ocorrência da prescrição

17. Nos termos da Resolução/TCU 344/2022, as pretensões punitiva e ressarcitória nos processos de controle externo, excetuados os atos de pessoal, submetem-se à prescrição principal, de cinco anos (art. 2º), e à prescrição intercorrente, que se implementa se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento ou despacho por três anos (art. 8º). Reza o normativo que, nos casos de fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade, o marco inicial da prescrição principal é a data do conhecimento da irregularidade ou do dano (art. 4º, inciso IV).

18. Por meio do Acórdão 534/2023 – Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler), este Tribunal fixou entendimento de que a contagem da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, posicionamento que foi recentemente incorporado à Resolução 344 (art. 8º, § 3º), com a redação dada pela Resolução/TCU 367/2024.

19. Mediante o Acórdão 2219/2023 – Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, esta Corte de Contas considerou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

20. Fixadas essas balizas, constata-se que os atos irregulares vieram ao conhecimento dos órgãos de controle em **17/6/2013**, data em que o Relatório de Auditoria do Denasus 12413 foi apresentado (peça 10) e que assinala o início da fluência da prescrição principal, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução/TCU 344/2022.

21. A partir de então, atos inequívocos de apuração dos fatos interromperam a fluência da prescrição principal, conforme previsão do inciso II do referido artigo 5º:

a) Parecer Administrativo/COADE/COADE/CGAUD/DENASUS 288, datado de **21/3/2014** (peça 9), que solicitou reformulação do parecer técnico conclusivo ou instrução agregando informações sobre o Secretário Municipal de Saúde;

b) Parecer Administrativo/SEAUD/MS/MS 001, de **9/7/2014** (peça 3), que confirmou a responsabilização do Sr. Jefferson Luís Pinheiro Sousa nas constatações, considerando que corresponderam ao período de 5/12/2011 a 13/4/2012;

c) Parecer Administrativo COPLAO/CGAUD/DENASUS/SGEP/MS 267 (peça 1), de **10/5/2016**, que concluiu que o processo estava apto a ser restituído à CCONT/CGEOFC/FNS/SE;

d) Parecer/2018-COPLAO/CGAUD/DENASUS/SGEP/MS 27, de **12/1/2018** (peça 6), que sugeriu o encaminhamento dos autos à SEAUD/MA para ciência e devidas providências;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75597008.

e) Parecer/2018-MA/SEAUD/MA/DIVNE/SE/MS 2, de **23/1/2018** (peça 4), que informou que o Sr. Jefferson Luís Pinheiro Sousa permaneceu como Secretário Municipal de Saúde a partir de 3/10/2011, não sendo exonerado em 30/10/2011;

f) Parecer/2019-MA/SEAUD/DENASUS/MS 11, de **29/10/2019** (peça 5), que concluiu que o Sr. Josivaldo de Jesus Veras era responsável pelo valor de R$ 370.155,81, o Sr. Carloman Lima Milhomem pelo valor de R$ 544.999,14, e o Sr. Jefferson Luís Pinheiro Sousa pelo valor de R$ 174.843,33;

g) Despacho administrativo que decidiu pela instauração da TCE, datado de **22/1/2020** (peça 2);

h) Relatório completo do tomador de contas especial, de **24/1/2020** (peça 55);

i) Relatório de Auditoria da CGU, de **28/8/2020** (peça 58);

k) Autuação da presente TCE, em **5/10/2020**;

l) Instrução da SecexTCE propondo a realização de diligência ao Banco do Brasil S/A, de **6/4/2022** (peça 64), com anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica em **07/04/2022** (peças 65 e 66);

m) Instrução da SecexTCE propondo a realização de nova diligência ao Banco do Brasil S/A, de **29/7/2022** (peça 81), com anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica em **1º/08/2022** (peças 82 e 83); e

n) Despacho do titular da SecexTCE autorizando a realização das citações propostas, datado de **24/8/2022** (peça 93).

22. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados no parágrafo anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos, entre cada evento processual, capaz de incidir a prescrição intercorrente.

23. Verifico, portanto, à luz da Resolução/TCU 344/2022, que não houve, no caso concreto, o transcurso do prazo quinquenal da prescrição ordinária tampouco do prazo trienal da prescrição intercorrente para nenhum dos responsáveis citados no âmbito desta TCE.

II. Da responsabilização pelo débito quantificado nestes autos

24. Primeiramente, cumpre destacar que é ônus do administrator de recursos públicos prestar contas e nelas comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais que lhe foram confiados, por imposição decorrente do ordenamento jurídico, a teor do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

25. Como visto no Relatório precedente e no resumo acima, a secretaria instrutiva incluiu no polo passivo desta TCE o Sr. Agamenon Lima Milhomem (ex-Prefeito do Município de Peritoró/MA, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012), tendo restado comprovado, após análise da documentação encaminhada pelo Banco do Brasil, em atendimento à diligência realizada, ser ele um dos titulares autorizados a operar as contas correntes específicas nas quais ocorreram os saques/transferências irregulares que originaram o débito apurado nestes autos.

26. Manifesto minha concordância com essa responsabilização, tendo em vista que há elementos, na documentação anexada, que indicam que o ex-alcaide atuava ativamente na ordenação para utilização de recursos do SUS, a exemplo das transferências bancárias objeto de investigação nestes autos.

27. Em hipóteses quejandas, esta Corte tem interpretado que o prefeito deve responder pelo débito. Nessa linha de exegese estão os seguintes julgados cujos excertos colho da ferramenta de pesquisa do Tribunal "Jurisprudência Selecionada":

(Acórdão 203/2018 – Plenário, rel. min. Augusto Nardes)

"O prefeito somente responde por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente, pois, no âmbito municipal, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75597008.

direção do SUS é competência da respectiva secretaria de saúde ou órgão equivalente (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990)."

(Acórdão 12.168/2019 – 1ª Câmara, de minha relatoria)
"Na ausência de evidências de que o prefeito municipal tenha participado de atos e procedimentos irregulares na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), a responsabilidade pelas ocorrências apuradas deve recair unicamente sobre o secretário municipal de saúde, em face das disposições contidas nas Leis 8.080/1990 e 8.142/1990."

28. No tocante à inclusão do Município de Peritoró/MA no rol de responsáveis, anuo ao posicionamento uniforme dos pareceres acostados aos autos, no sentido de que tal responsabilização deve ser afastada, pois não há comprovação de que os recursos do FNS objeto de questionamento nesta TCE tenham gerado qualquer benefício ao ente federado, não tendo sido detectado desvio de objeto ou de finalidade.

29. Nesse mesmo sentido é a jurisprudência do TCU, conforme os seguintes precedentes colhidos da ferramenta de pesquisa "Jurisprudência Selecionada":

(Acórdãos 9489/2023 – Segunda Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes, e 7321/2022 – Primeira Câmara, de minha relatoria)
"Somente ocorre a responsabilização do ente federado beneficiário de transferência de recursos da União caso haja a comprovação de que ele auferiu benefício decorrente da irregularidade apurada; caso contrário, a responsabilidade pelo dano é exclusiva do agente público."

(Acórdão 4491/2020 – Primeira Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler)
"Havendo comprovação de que os recursos repassados mediante convênio ou instrumento congênere foram aplicados com desvio de finalidade em benefício da pessoa jurídica de direito público interno, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado."

(Acórdão 4849/2010 – Primeira Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes)
"A responsabilidade pelo inadimplemento de convênios recai sobre a pessoa física do gestor e/ou daquele que der causa a prejuízo ao erário ou praticar outras irregularidades graves. A responsabilização direta do município convenente somente se aplica caso haja a demonstração de que o ente federado se beneficiou dos recursos federais desviados pelos seus agentes."

30. No que concerne à responsabilização dos secretários municipais, Srs. Jefferson Luís Pinheiro Sousa Marcelino (gestão de 3/10/2011 a 31/12/2012) e Josivaldo de Jesus Veras (gestão de 1º/1/2009 a 30/10/2011), que atuavam na pasta responsável pela gestão da saúde local, suas responsabilizações decorrem do próprio ordenamento jurídico, o qual determina que tal mister compete, no âmbito municipal, à "secretaria de saúde ou órgão equivalente", nos termos dos arts. 9º, inciso III, e 32, § 2º, da Lei 8.080/1990.

31. Já quanto ao Sr. Carloman Lima Milhomem, ex-Secretário Municipal de Fazenda, Finanças e Gestão (gestão 20/2/2009 a 31/12/2020), a documentação trazida aos autos confirma que também atuou como ordenador de despesas, no tocante aos recursos depositados nas contas correntes em que foram constatadas transferências/saques irregulares.

32. Diante de todo esse contexto, proponho a este Colegiado julgar irregulares as contas dos Srs. Jefferson Luís Pinheiro Sousa Marcelino, Josivaldo de Jesus Veras, Carloman Lima Milhomem e Agamenon Lima Milhomem, condenando-os ao pagamento das quantias apuradas neste processo.

33. Ante a gravidade das faltas apuradas e da reprovabilidade das condutas desses ex-gestores, entendo que resta fundamentada a aplicação da multa individual e proporcional ao dano, porquanto foram responsáveis por saques e transferências nas três contas bancárias utilizadas para operacionalização do Serviço Móvel de Urgência (SAMU), do município de Peritoró/MA, nos períodos de janeiro de 2009 a setembro de 2010, de outubro de 2010 a janeiro de 2012, e de fevereiro de 2012 em diante, com utilização indevida de recursos federais, em benefícios de terceiros, fora dos objetivos do Fundo Nacional de Saúde - FNS, o que caracteriza culpa grave ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75597008.

4.657/1942, inserido pela Lei 13.655/2018) e na linha da jurisprudência desta Casa de Contas (**v.g.** Acórdãos 6.123/2022 e 6.003/2022, da 2ª Câmara, ambos da relatoria do Min. Bruno Dantas; e Acórdão 3215/2022 - Primeira Câmara, rel. Min. Subst. Augusto Sherman, entre outros).

34. Outrossim, deve ser autorizado o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, e sua cobrança judicial, com envio de cópia do Acórdão que vier a ser proferido 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/TCU, bem assim ao FNS, para ciência.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 2 de abril de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75597008.