

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 008.564/2015-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Mata Roma/MA

Responsáveis: Jackson Souza Correa (001.937.633-20); João Bernardo Neto (019.806.293-15); Lauro Pereira Albuquerque (013.942.313-34); Maria das Graças Marques de Almeida (379.060.383-04)

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71)

Representação legal: Daniel de Faria Jerônimo Leite (5991/OAB-MA) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA BÁSICA. NÃO COMPROVAÇÃO DE EQUIPES DE SAÚDE FAMÍLIA E BUCAL. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM RESPONSÁVEL. REVELIA DOS DEMAIS. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA EX-TESOUREIRA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria do TCU em Goiás (peças 70-72):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor das seguintes pessoas: ex-Prefeitos de Mata Roma/MA, Srs. João Bernardo Neto (CPF 019.806.293-15) e Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34); ex-Secretários Municipais de Saúde, Srs. Jackson Souza Correa (CPF 001.937.633-20), Francisco Gilvan Vieira de Sousa (CPF 110.306.403-78) - falecido, e Edvan Alves Barbosa (CPF 134.246.703-59); dos ex-tesoureiros do município, Sr. Carlos Alberto Almeida Neto (CPF 331.823.613-68) e Sra. Maria das Graças Marques de Almeida (CPF 379.060.383-04), em razão de pagamentos irregulares de procedimentos do SIA/SUS com recursos repassados à Prefeitura Municipal de Mata Roma/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Atenção Básica em Saúde, nos exercícios de 2003 a 2005.

HISTÓRICO

2. As irregularidades destas contas foram objeto do Relatório de Auditoria 61/2015 da Controladoria-Geral da União (CGU) e por ela certificadas, tendo ciência do Ministro de Estado da Saúde (peça 6, p. 182-189). Na instrução precedente (peça 29), na qual consta histórico da atuação na fase interna destas contas, foram relatados aspectos acerca fatos irregulares, dos débitos e dos respectivos responsáveis. Também se observa a atuação do TCU com a adoção de medidas preliminares. Adiante passa-se a relatar os principais pontos para o deslinde da análise.

Atuação do órgão repassador

3. O processo originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria 2922/2005 (peça 1, p. 7-75) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Mata Roma/MA. Os responsáveis foram notificados da

instauração da TCE (peça 2, p. 213-226). Posteriormente, ao analisar as justificativas apresentadas pelos então prefeitos, senhores João Bernardo Neto (peça 2, p. 307-311) e Lauro Pereira Albuquerque (peça 2, p. 313-317), bem como a documentação anexa (peças 2, p. 319-399, 3 e 4, p. 4-71), aquele órgão elaborou o Relatório Complementar, acatando parcialmente as justificativas apresentadas e reduzindo o débito (peça 4, p. 78-100). Justificativas apresentadas intempestivamente pela Sra. Maria das Graças Marques de Almeida (peça 4, p. 236-240) foram analisadas no segundo Relatório Complementar (peça 4, p. 256-266), onde, mesmo as rejeitando, foi retificado o valor do débito e alterado a responsabilização de alguns itens. Assim, foi apresentado o novo detalhamento do débito (peça 4, p. 268-280) e identificada a parcela do débito imputada a cada um dos responsáveis (peça 4, p. 282 e 385-386).

4. No Relatório Completo do Tomador de Contas 85/2014 (peça 6, p. 172-179), restou caracterizada a responsabilidade dos ex-Prefeitos de Mata Roma/MA, Srs. Joao Bernardo Neto (Gestão 1/1/2004 a 31/12/2004) e Lauro Pereira Albuquerque (Gestão 1/1/2005 a 31/12/2008); dos ex-Secretários Municipais de Saúde, Srs. Jackson Souza Correa (Gestão 2/1/2001 a 9/10/2003), Francisco Gilvan Vieira de Sousa (falecido) (Gestão 9/10/2003 a 30/7/2004) e Edvan Alves Barbosa (Gestão 23/8/2003 a 31/12/2004); e dos ex-Tesoureiros do município, Sr. Carlos Alberto Almeida Neto (Gestão 2/1/2001 a 31/12/2004) e Sra. Maria das Graças Marques de Almeida (Gestão 4/1/2005 a 31/12/2008), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do SUS, sendo apontado o prejuízo no valor original de R\$ 123.560,12.

Atuação do TCU

5. No exame inicial deste processo, esta unidade técnica concluiu, diante do falecimento do Sr. Francisco Gilvan Vieira de Sousa, que seria necessário obter cópia da sua certidão de óbito, assim como informações acerca do inventário e dos seus possíveis herdeiros (peça 8). Tendo sido infrutíferas as tentativas de obter aquele documento junto ao Cartório Ofício Único - Mata Roma/MA (peças 11, 15 e 16), recorreu-se à informação custodiada por esta Corte de Contas de que a Sra. Maria Raimunda Campelo era pensionista do Sr. Francisco e que o óbito teria ocorrido em 8/8/2004. Assim, diligenciou-se as Gerências Executivas do INSS em Goiânia e, depois, em São Luís de Montes Belos, com o intuito de obter cópia da mencionada certidão de óbito (peças 17 e 22). A resposta notícia que o Sr. Francisco faleceu no dia 9/8/2004 e não deixou bens (peça 23). Foi proposto que o falecido fosse excluído do rol de responsáveis deste processo, considerando que o responsável faleceu mais de um ano antes que fossem iniciadas as investigações que deram ensejo a estas contas (realizadas no período entre 15 e 26/8/2005), e que as ordens de pagamento referentes às despesas glosadas (glosas 29-35, 77-79 e 99-101) foram assinadas pelo Sr. Jackson Souza Correa, e não pelo Sr. Francisco, conforme registrado na tabela que se encontra neste processo (peça 25).

6. Na instrução precedente destes autos (peça 29), foi destacada a seguinte questão processual: o Sr. Lauro Pereira Albuquerque, na condição de prefeito de Mata Roma/MA, representou junto ao Ministério Público Federal contra o Sr. João Bernardo Neto, alegando que o ex-prefeito do município havia realizado saque no valor de R\$ 60.900,00, no dia 3/1/2005, após o término do seu mandato (peça 2, p. 319-329). Esta unidade técnica realizou pesquisa junto ao sítio de internet do TRF1, encontrando o processo 2008.37.00.008983-0, que trata de ação civil de improbidade administrativa, cuja sentença foi exarada no dia 10/8/2017. A sentença condenou os Srs. João Bernardo e Lauro Pereira a ressarcir o dano causado ao erário e a pagar multa civil, além de suspender os seus direitos políticos por oito anos e proibi-los de contratar com o poder público (peça 26); nela se encontram referências ao relatório de auditoria que deu ensejo à presente TCE, mas apurando dano ao erário em valores distintos destas Contas. Tal fato, como registrado naquela instrução, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias (Acórdãos 30/2016 e 131/2017, ambos do Plenário do TCU, relatados pelo Ministros Augusto Nardes e Walton Alencar Rodrigues, respectivamente).

7. Também se analisou os débitos apurados e as respectivas responsabilidades. Tomando como referência elementos contidos nos autos (tabelas que listam as glosas e se encontram à peça 4, p. 268-280; elementos que sistematiza as responsabilizações propostas na TCE, à peça 6, p. 136-140), esta unidade técnica procedeu à conferência dos documentos que embasaram a responsabilização dos gestores municipais por cada uma das glosas propostas. Assim, verificou-se que os valores dos débitos individuais e solidários propostos no Relatório Completo do Tomador de Contas 85/2014 não encontravam respaldo na documentação apresentada. Por esse motivo, foi realizada a revisão da responsabilização por cada um dos itens glosados, detalhada na instrução precedente.

8. O resultado desta análise foi dividido em duas tabelas. Na primeira tabela (peça 27), encontram-se glosas canceladas após análise, o que ensejou na exclusão do rol de responsáveis neste processo dos Srs. Francisco Gilvan Vieira de Sousa (CPF 110.306.403-78) - falecido, Edvan Alves Barbosa (CPF 134.246.703- 59), José Viana Monteles (CPF 034.852.933-34) [leia-se Jackson Souza Correa] e Carlos Alberto Almeida Neto (CPF 331.823.613-68). Na segunda tabela (peça 28), constam glosas cujos débitos foram imputados aos respectivos responsáveis, assim resumidos: João Bernardo Neto (glosas 6 e 103-107), cujo valor do dano representou R\$ 24.960,12; Lauro Pereira Albuquerque, Jackson Souza Correa e Maria das Graças Marques de Almeida (glosas 1-4 e 7-8), cujo montante do débito foi de R\$ 72.000,00.

EXAME TÉCNICO

9. Na instrução precedente (peça 29), houve a delimitação das responsabilidades pela ocorrência de dano apurado nestas contas, envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário, dando ensejo a proposta de citação solidária deles, que teve a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peças 30 a 31) e foi realizada nos seguintes termos:

Responsável: Sr. João Bernardo Neto, CPF 019.806.293-15, ex-prefeito

Ocorrências:

1 - Implantação das equipes de Saúde Bucal em quantitativo incompatível com as três equipes para as quais o município estava habilitado e para as quais o município recebeu recursos do Fundo Nacional de Saúde, tendo inscrito, entretanto, as despesas referentes às três equipes como restos a pagar, levando o seu sucessor a quitar a despesa com o crédito recebido em 24/1/2005 (R\$ 5.100,00), com infração ao disposto nas Portarias GM/MS nº 2.167/2001, nº 1.886/1997, nº 675/2003 e 673/2003;

2 - Realização de despesas sem comprovação, por meio da emissão, em 3/1/2005, dos cheques 850623, no valor de R\$ 40.500,00, dos quais R\$ 3.377,40 não foram comprovados, e 850627, no valor de R\$ 6.000,00, cujo destino não foi comprovado, ligados à conta corrente 58.044-9, além de despesas realizadas em 17/9/2004 (R\$ 4.210,22), 18/10/2004 (R\$ 3.595,80) e em 23/11/2004 (R\$ 2.676,70), no valor de R\$ 10.482,72, sem o devido suporte documental, com infração ao seu dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos;

Responsáveis: Sr. Lauro Pereira Albuquerque, CPF 013.942.313-34, ex-prefeito; Sr. Jackson Souza Correa, CPF 001.937.633-20, ex-secretário de saúde; Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, CPF 379.060.383-04, ex-tesoureira

Ocorrências:

1 - Implantação das equipes do Programa de Saúde da Família em quantitativo incompatível com as cinco equipes para as quais o município estava habilitado e para as quais o município recebeu recursos do Fundo Nacional de Saúde nos dias 24/1/2005, 16/2/2005, 16/3/2005 e 18/4/2005 (débitos de R\$ 16.200,00, 16.200,00, 16.200,00 e R\$ 8.100,00, respectivamente)

2 - Implantação das equipes de Saúde Bucal em quantitativo incompatível com as três equipes para as quais o município estava habilitado e para as quais o município recebeu recursos do Fundo Nacional de Saúde em 16/2/2005 e 16/3/2005 (débitos de R\$ 7.650 e R\$ 7.650,00), com infração ao disposto nas Portarias GM/MS nº 2.167/2001, nº 1.886/1997, nº 675/2003 e 673/2003;

10. Regularmente citados, apenas o Sr. João Bernardo Neto, por meio de seus procuradores constituídos, apresentou defesa, permanecendo silentes os demais responsáveis. As tabelas a seguir retratam detalhadamente a documentação acostada aos autos:

- Sr. João Bernardo Neto, ex-prefeito;

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 513/2018-TCU/SECEX-GO	10/5/2018	peça 39
Pedido de vista e cópia	8/6/2018	peça 41
Pedido/concessão de prorrogação de prazo (até 4/7/2018)	----	peças 42-43
Defesa apresentada	4/7/2018	peça 44

- Sr. Lauro Pereira Albuquerque, ex-prefeito;

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofícios de citação diversos	---	peças 38, 48, 53 e 59
Avisos de Recebimento (devolvidos)	---	peças 50, 54, 62 e 64
Pesquisas de endereço	---	peças 33, 45 e 56
Edital 32/2018	26/10/2018	peças 65-66

- Sr. Jackson Souza Correa, ex-secretário de saúde;

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 515/2018-TCU/SECEX-GO	10/5/2018	peça 37
Ciência da Comunicação (Aviso de Recebimento)	23/5/2018	peça 40

- Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, ex-tesoureira;

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofícios de citação diversos	---	peças 47 e 52
Avisos de Recebimento (devolvidos)	5/9/2018	peças 55 e 67
Pesquisas de endereço	---	peças 35, 46 e 57
Edital 29/2018	27/9/2018	peças 58 e 63

11. Os senhores Lauro Pereira Albuquerque e Jackson Souza Correa, e a Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, devidamente citados, não apresentaram defesa. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Aproveitam-lhes os argumentos aduzidos em relação ao outro responsável, no que concerne às circunstâncias objetivas, com base no art. 161 do Regimento Interno do TCU.

12. O Sr. João Bernardo Neto apresentou defesa, por meio da qual aduziu os argumentos dispostos a seguir (peça 44).

12.1. O defendente entende que as ocorrências não levaram em consideração que os recursos foram empregados na realização de despesas com alimentação e passagens para o deslocamento de médicos e enfermeiros do Programa de Saúde da Família (PSF) residentes em outros municípios, ou seja, não houve desvio de valores, mas o emprego de recursos públicos em finalidades distintas. A Lei 8.142/1990, que trata da alocação dos recursos do SUS, e determina que os recursos sejam destinados a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde (art. 2º, inciso IV daquela lei), não proíbe fazer pagamentos naquelas despesas, pelo contrário, o Manual de Orientações sobre Aplicação de Recursos Financeiros do SUS permite o pagamento de diárias, ajuda de custo e treinamento de pessoal lotado nas Unidades e Secretarias de Saúde, na qualidade de despesas de custeio.

12.2. Argumentou que a jurisprudência pátria já firmou entendimento que despesas com alimentação e transportes são alcançadas pelas ações de saúde, caracterizadas como despesas de

custeio, conforme trecho de julgado que colaciona (processo 200983000187280 do TRF-5). Caso seja-lhe imputado débito por conta da aplicação dos recursos em comento, estar-se-á legalizando o enriquecimento sem causa da Administração Pública.

12.3. Por fim, arguiu que a decadência/prescrição ocorreu no presente caso. A imputação de débito pelo TCU está sujeita a prazo para a constituição do crédito a ela correspondente, que o próprio Tribunal já admitiu ser de 10 anos dos fatos que os originaram, citando sua Instrução Normativa 71/2012 (art. 6º, inciso II). Transcreve trechos de decisão do Superior Tribunal de Justiça concluindo que o processo de TCE está sujeito ao prazo decadencial de cinco anos (Recurso Especial 1480350). Também o faz em relação à decisão (não identificada) do Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de Mandado de Segurança, que destaca o reconhecimento pelo Plenário daquele Tribunal da repercussão geral quanto à prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (RE 636.886, Rel. Min. Teori Zavascki), com manifestações que apontam para uma possível revisão da jurisprudência referente à aplicação do art. 37, §5º, da Constituição Federal. Também a multa teria sido atingida pela prescrição (art. 1º da Lei 9.783/1999).

12.4. Com efeito, requer, preliminarmente, a extinção do processo em face da impossibilidade do seu prosseguimento, à vista da ocorrência dos efeitos da decadência; caso superada essa questão, que em análise do mérito sejam suas contas julgadas regulares, com quitação.

Análise

13. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, esta envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário.

14. Registra-se, inicialmente, que as alegações de defesa se limitaram a apresentar os argumentos acima sintetizados, não foram juntadas à sua defesa cópia de nenhum elemento com vistas à comprovação da correta aplicação dos recursos públicos repassados à Prefeitura Municipal de Mata Roma/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Atenção Básica em Saúde.

15. A questão preliminar suscitada de decadência ou prescrição não merece prosperar, pelos motivos expostos a seguir.

16. Quanto à norma do TCU citada (Instrução Normativa 71/2012, art. 6º, inciso II), cabe destacar as seguintes ementas de precedentes desta Corte de Contas que esclarecem o assunto:

Ao permitir a dispensa de instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, o TCU não fixou prazo prescricional ou decadencial, mesmo porque o direito de a União obter ressarcimento contra atos lesivos ao erário é imprescritível. (Acórdão 4.052/2013-1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler)

O art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos entre a ocorrência do dano e a citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório (Acórdão 461/2017-1ª Câmara, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues)

17. Como se observa, o responsável não pode se valer da norma para eximir-se de sua responsabilidade. O mesmo ocorre em relação às decisões da Justiça, cabendo transcrever trechos de duas deliberações do TCU sobre o assunto:

Acórdão 574/2019-2ª Câmara, Ministra Relatora Ana Arraes (trechos do Voto)

11. *A jurisprudência é firme no sentido da não aplicação do disposto no art. 54 da Lei 9.784/1999 às atividades de controle externo a cargo deste Tribunal. Conforme a Súmula TCU 282, em face das disposições do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, as ações de ressarcimento movidas contra agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. E, em relação à pretensão punitiva para imposição de multas e outras penalidades, observa-se no processo de controle externo a regra do art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), ou seja, a prescrição ocorre em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades, com interrupção na data do despacho que ordenar a citação (Acórdão 1.441/2016 - Plenário, da relatoria do ministro Benjamin Zymler).*

12. *Quanto ao reconhecimento de repercussão geral sobre o assunto pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 899), destaco que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que, por não haver deliberação sobre o mérito da questão, a decisão monocrática que determinou a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes não atinge os processos em tramitação no TCU, mas apenas as ações judiciais em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de tribunal de contas (Acórdãos 2.469/2018 - Plenário, da relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e 7.930/2018 - 2ª Câmara, da minha relatoria, por exemplo).*

Acórdão 8.712/2017-2ª Câmara, Ministro Relator Augusto Nardes (trechos do Voto)

5. *O então relator do RE 852.475, Ministro Teori Zavascki, assinalou que no RE 669.069, também de sua relatoria, o STF reconheceu a repercussão da matéria no sentido de que 'é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil'. Entretanto, essa tese não alcançou prejuízos que decorram de atos de improbidade administrativa, espécie de ilícito civil, regidos pela Lei 8.429/1992, ou os de direito penal, que permanecem, portanto, imprescritíveis.*

6. *Dessa decisão, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, opôs embargos de declaração, o que instou o STF, em 16/6/2016, a posicionar-se mais claramente acerca de alguns pontos, especialmente quanto à delimitação do alcance do julgado, não obstante formalmente tenha rejeitado os embargos:*

a) a tese da prescritibilidade alcança somente os atos danosos ao erário que violem normas de direito privado, como, por exemplo, acidentes de trânsito provocados por agentes públicos ou privados que causem dano ao erário;

b) a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa, objeto do Tema 897 de repercussão geral, ou atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo, não foi alcançada pela tese da prescritibilidade fixada no julgado embargado;

c) a tese firmada no julgamento do MS 26.210/DF (prescrição de ressarcimento fundado em título oriundo de tribunal de contas) encontra-se pendente de apreciação definitiva nos autos do RE 636.886.

7. *O então relator do Recurso Extraordinário 636.886, Min. Teori Zavascki, assim se manifestou, em 13/5/2016:*

'3. Não se desconhece que, ao apreciar o MS 26.210 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), impetrado contra acórdão do TCU proferido em tomada especial de contas, este STF assentou a imprescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente. No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juízes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa. Em face disso, incumbe

submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/1988, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas. 4. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada’

8. Foi então assentado o seguinte tema de repercussão geral (Tema 899): ‘Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’.

9. Por meio da Petição/STF 34.087/2016, este Tribunal de Contas da União postulou a habilitação no RE 636.886, na qualidade de *amicus curiae*, o que foi deferido pelo Relator, Min. Teori Zavascki, em decisão de 29/9/2016. O então Ministro do STF determinou igualmente

‘a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas. Oficie-se aos Presidentes de todos os Tribunais do país e da Turma. Nacional de Uniformização dos Juizados Federais, com cópia desta decisão e do acórdão do Supremo Tribunal Federal em que se reconheceu a repercussão geral. A comunicação aos juízos de 1º grau e às turmas recursais de juizados deverá ser feita pelo Tribunal de 2ª instância com os quais mantenham vinculação administrativa’

10. Entrementes, com o falecimento do Min. Teori, foi nomeado, em 22/3/2017, novo relator do RE 636.886, o Min. Alexandre de Moraes, permanecendo pendente de decisão definitiva o referido recurso extraordinário.

11. Ao fim e ao cabo, a decisão de suspensão de processamento de demandas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas alcançou tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial exarado com a decisão das Cortes de Contas, não atingindo diretamente os processos de contas em trâmite neste Pretório de Contas, em face do princípio da independência das instâncias administrativa e judicial.

18. Verifica-se, pois, que as ações de ressarcimento movidas contra agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. A prescrição, contudo, alcança no presente caso a pretensão punitiva para imposição de multas, como se analisará adiante.

19. Superada a questão preliminar, analisando-se o mérito tem-se que a tese defensiva lançada pelo responsável se resume à alegação de que tais recursos foram empregados na realização de despesas de custeio legítimas em ações de saúde, quais sejam, alimentação e passagens para o deslocamento de médicos e enfermeiros do PSF residentes em outros municípios.

20. Compulsando os presentes autos, verifica-se que o pagamento das despesas referidas na defesa foram, inicialmente, objeto de glosa na fase interna destas Contas, resultando na notificação do FNS ao responsável em setembro/2006 (peça 2, p. 217). Além daquelas, outras despesas também foram impugnadas. Ocorre que na instrução precedente (peça 29), na fase externa da TCE, houve a revisão da responsabilização por cada um dos itens glosados, cujo resultado da análise foi dividido em duas tabelas, conforme informado anteriormente (item 8 desta instrução). Em uma tabela (peça 27) foram indicadas as glosas canceladas após análise, verificando, em relação ao defendente, terem sido as de número 9 a 93 e 99 a 102. Na outra tabela (peça 28) foram apontadas as glosas cujos débitos foram-lhe imputados, quais sejam, as de número 6 e 103 a 107. Cabe transcrever a tabela da instrução precedente (peça 29, item 21) restringindo-a às informações atinentes ao responsável (com os ajustes de formatação necessários e destaques acrescidos):

Grupo	Irregularidade apontada no relatório do Denasus	Nº das glosas	Responsáveis
-------	---	---------------	--------------

Grupo	Irregularidade apontada no relatório do Denasus	Nº das glosas	Responsáveis
II	Não utilização dos recursos de Saúde Bucal para a implantação das equipes. O município estava habilitado com 3 equipes do programa, até março de 2005, e recebia R\$ 2.550,00 por equipe, totalizando depósitos mensais de R\$ 7.650,00 (peça 1, p. 25). As glosas propostas, no total de R\$ 22.950,00, referem-se às <u>equipes não implantadas nos períodos em que os recursos foram repassados.</u>	6	João Bernardo Neto (R\$ 5.100,00), por ter registrado como restos a pagar as despesas pagas pelo seu sucessor com os recursos repassados em 24/1/2005.
III	Valor pago com recursos do Programa de Saúde da Família, referente a <u>despesas com passagens para médicos e enfermeiros residentes em outros municípios.</u> Os pagamentos, no total de 11.100,00, foram considerados irregulares por não se destinarem à área finalística da saúde (peça 1, p. 25).	9 a 35 e 39 a 51	João Bernardo Neto, Jackson Sousa Correa e Carlos Alberto Almeida Marques seriam os responsáveis (R\$ 8.100,00), entretanto, <u>propõe-se cancelar estes débitos, conforme análise adiante nesta instrução.</u>
		36 a 38	João Bernardo Neto, Edvan Alves Barbosa e Carlos Alberto Almeida Marques seriam os responsáveis (R\$ 1.000,00), entretanto, <u>propõe-se cancelar estes débitos, conforme análise adiante nesta instrução.</u>
		52 a 61	João Bernardo Neto seria o responsável (R\$ 2.000,00), por ter inscrito a despesa em restos a pagar, entretanto, <u>propõe-se cancelar este débito, conforme análise adiante nesta instrução.</u>
IV	Valor pago com recursos do Programa de Saúde da Família, referente a <u>despesas com alimentação para as equipes do programa.</u> Os pagamentos, no total de 12.850,00, foram considerados irregulares por não se destinarem à área finalística da saúde (peça 1, p. 29).	62 a 79, 83 a 88 e 99 a 101	João Bernardo Neto, Jackson Sousa Correa e Carlos Alberto Almeida Marques seriam os responsáveis (R\$ 7.950,00), entretanto, <u>propõe-se cancelar estes débitos, conforme análise adiante nesta instrução.</u>
		80 a 82	João Bernardo Neto, Edvan Alves Barbosa e Carlos Alberto Almeida Marques seriam os responsáveis (R\$ 900,00), entretanto, <u>propõe-se cancelar estes débitos, conforme análise adiante nesta instrução.</u>
		89 a 93	João Bernardo Neto seria o responsável (R\$ 2.000,00), por ter inscrito a despesa em restos a pagar, entretanto, <u>propõe-se cancelar este débito, conforme análise adiante nesta instrução.</u>
V	Pagamentos efetuados com recursos de Epidemiologia e Controle de Doenças (ECD), <u>sem comprovar despesa, no total de R\$ 100,00, por meio da emissão do cheque 850054.</u>	102	João Bernardo Neto, seria o responsável, por ter emitido o cheque 850054, ligado à conta 7.483-7, em 11/4/2003, no valor de R\$ 2.000,00, sem comprovar a totalidade das despesas, restando despesa não comprovada de R\$ 100,00. <u>Propõe-se cancelar este débito, conforme análise adiante nesta instrução.</u>
VI	Pagamentos com recursos do Piso da Atenção Básica (PAB) variável, <u>sem comprovação das despesas, no total de R\$ 19.860,12.</u>	103 a 105	João Bernardo Neto, na condição de chefe do Poder Executivo local, pela falta de comprovação de despesas realizadas em 17/9/2004, 18/10/2004 e em 23/11/2004, totalizando R\$ 10.482,72.
		106 e 107	João Bernardo Neto, R\$ 9.377,40, por ter subscrito os cheques 850623, no valor de R\$ 40.500,00, dos quais R\$ 3.377,40 não foram comprovados, e 850627, no valor de R\$ 6.000,00, cujo destino não foi comprovado em sua totalidade, ligados à conta corrente 58.044-9.

21. Como se observa, despesas com passagens e alimentação não foram consideradas no cômputo do débito atribuído ao responsável. Na análise então realizada na instrução precedente, entendeu-se ter ocorrido nas despesas dos grupos III e IV desvio de objeto e não ser cabível a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, dada prescrição da pretensão punitiva. A despesa indicada no grupo V foram relevadas diante da sua baixa materialidade (R\$ 100,00). Desta feita, restou-se as despesas indicadas nos grupos II e VI acima, justamente aquelas que foram objeto do ofício citatório, como não poderia deixar de ser. O fundamento de impugnação dessas despesas é a falta de comprovação delas, seja por equipes não implantadas nos períodos em que os recursos foram repassados (recebeu recursos e não demonstrou a respectiva aplicação), seja por ausência propriamente dita da documentação suporte de alguns pagamentos (realizou

pagamentos sem a correspondente documentação comprobatória). E sobre elas o defendente não se manifestou.

22. Ante o exposto, os argumentos de defesa não lograram êxito em afastar as ocorrências imputadas ao responsável, sequer fizeram contraponto a elas (mas a outra não objeto da citação), tampouco acostaram elemento com vistas à comprovação da correta aplicação dos recursos públicos repassados. Com efeito, suas alegações de defesa devem ser rejeitadas, tendo, por consequência, suas contas julgadas irregulares com a condenação em débito. O mesmo julgamento cabe aos demais responsáveis arrolados nestas contas que devem ser considerados revéis.

Prescrição da Pretensão Punitiva

23. Quanto à aplicação de sanção aos responsáveis, decerto o caso comportaria a aplicação da sanção pecuniária insculpida no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Todavia, nos moldes do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (da relatoria do Ministro Benjamin Zymler), referente a incidente de uniformização de jurisprudência, restou assente que a pretensão punitiva do TCU se subordina ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, inciso I, do Código Civil.

24. Conforme verificado, tendo transcorrido mais de dez anos entre a liberação dos recursos, ocorrida nos exercícios de 2003 a 2005, e o ato ordenatório da citação dos responsáveis, praticado em 2018, resta configurada a prescrição da pretensão punitiva, razão pela qual se deixa de propor a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

25. Regularmente citados, apenas Sr. João Bernardo Neto (CPF 019.806.293-15) apresentou defesa, permanecendo silentes os demais responsáveis: Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), Jackson Souza Correa (CPF 001.937.633-20) e Maria das Graças Marques de Almeida (CPF 379.060.383-04) (itens 9-10 desta instrução).

26. Em face da análise promovida, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Bernardo Neto (CPF 019.806.293-15), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito solidário (itens 12-22 desta instrução).

27. Diante da revelia do Sr. Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), do Sr. Jackson Souza Correa (CPF 001.937.633-20) e da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida (CPF 379.060.383-04) frente à citação deste Tribunal, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se declará-los revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, julgar suas contas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, condenando-os em débito solidário (item 11 desta instrução).

28. Deixa-se de propor aos responsáveis a aplicação da multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, em virtude de ter configurado a prescrição da pretensão punitiva (itens 23-24 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante os fatos expostos, submetem-se os autos à apreciação superior, para envio ao Ministério Público junto ao TCU, e posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, com as seguintes propostas:

I) sejam considerados revêis para todos os efeitos o Sr. Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), o Sr. Jackson Souza Correa (CPF 001.937.633-20) e a Sra. Maria das Graças Marques de Almeida (CPF 379.060.383-04), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

II) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Bernardo Neto (CPF 019.806.293-15);

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas do Sr. João Bernardo Neto (CPF 019.806.293-15), condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.210,22	17/9/2004
3.595,80	18/10/2004
2.676,70	23/11/2004
3.377,40	3/1/2005
6.000,00	3/1/2005
5.100,00	24/1/2005

IV) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), do Sr. Jackson Souza Correa (CPF 001.937.633-20) e da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida (CPF 379.060.383-04), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
16.200,00	24/1/2005
16.200,00	16/2/2005
16.200,00	16/3/2005
8.100,00	18/4/2005
7.650,00	16/2/2005
7.650,00	16/3/2005

O MPTCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou divergência quanto à responsabilização de Maria das Graças Marques de Almeida, anuindo a todo o demais encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 73):

7. De minha parte, manifesto-me de acordo com os encaminhamentos sugeridos pela unidade instrutiva, exceto quanto à responsabilização da ex-tesoureira Maria das Graças Marques de Almeida.

8. Auditoria realizada pelo Denasus em agosto de 2005 promoveu uma série de glosas nas despesas relativas ao Programa de Atenção Básica no município de Mata Roma – MA nos

exercícios de 2003 a 2005, glosas essas que levaram a instauração da presente TCE (peças 1, p. 7-91, 4, p. 78-100 e 256-282).

9. As irregularidades motivadoras desta tomada de contas especial foram analisadas pela unidade técnica, sendo algumas delas afastadas, como mencionado anteriormente (peças 27 e 29). Remanesceram as irregularidades atinentes às glosas 1 a 4, 6 a 8 e 103 a 107 (peças 1, p. 25, 33, 35; 2, p. 315-317; 4, p. 84 e 260-264), que foram objeto das citações realizadas nos seguintes termos:

Responsável: João Bernardo Neto

2. Os débitos são decorrentes da implantação das equipes de Saúde Bucal em quantitativo incompatível com as três equipes para as quais o município estava habilitado e para as quais o município recebeu recursos do Fundo Nacional de Saúde, tendo inscrito, entretanto, as despesas referentes às três equipes como restos a pagar, levando o seu sucessor a quitar a despesa com o crédito recebido em 24/1/2005 (R\$ 5.100,00), com infração ao disposto nas Portarias GM/MS nº 2.167/2001, nº 1.886/1997, nº 675/2003 e 673/2003; e da realização de despesas sem comprovação, por meio da emissão, em 3/1/2005, dos cheques 850623, no valor de R\$ 40.500,00, dos quais R\$ 3.377,40 não foram comprovados, e 850627, no valor de R\$ 6.000,00, cujo destino não foi comprovado, ligados à conta corrente 58.044-9, além de despesas realizadas em 17/9/2004, 18/10/2004 e em 23/11/2004, no valor de R\$ 10.482,72, sem o devido suporte documental, com infração ao seu dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos. (peça 39) (destacamos)

Responsáveis solidários: Lauro Pereira Albuquerque, Jackson Souza Correa, Maria das Graças Marques Almeida

10. Compartilho do entendimento da unidade instrutiva de que os argumentos apresentados pelo Sr. João Bernardo Neto em sua defesa (peça 44) não são suficientes para afastar o débito que lhe foi imputado. Tampouco merece prosperar a alegação de decadência e prescrição formulada pelo ex-prefeito, já que, como mencionado pela Secex-GO, o entendimento pacífico desta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Não é demais lembrar ainda que, neste caso concreto, a apuração das irregularidades teve início em data próxima à ocorrência dos eventos, no ano de 2005, com diversas notificações dos responsáveis pela autoridade administrativa (peça 1, p. 7).

11. Especificamente quanto aos débitos sob responsabilidade do ex-prefeito João Bernardo Neto, verifico que foram detalhadamente descritos à peça 28, não tendo o responsável trazido aos autos documentos que pudessem afastar as irregularidades. Assim, não restou justificada a implantação de equipes de saúde bucal em número inferior ao pactuado com o Ministério da Saúde no mês de referência dezembro de 2004 (peça 1, p. 25), nem foram apresentados documentos que pudessem demonstrar a regularidade das despesas questionadas nos itens 103-107 da peça 28.

12. Como salientado pela unidade técnica, os argumentos do responsável buscam defender a regularidade dos pagamentos de alimentação e passagens feitos a médicos e enfermeiros dos programas de saúde da família e de saúde bucal. No entanto, tal aspecto não foi objeto de citação, como se observa da peça 27, exceto pelos itens 103-105, que foram questionados não em face da natureza da despesa, mas em razão da ausência de documentos aptos a comprová-las (peça 28, p. 1).

13. Considerando que os documentos nos autos, como empenhos e ordens de pagamento, evidenciam que o ex-prefeito João Bernardo Neto era o ordenador das despesas (peças 1, p. 97-253 e 277-399, e 2, p. 4-122 e 333-335), não há como afastar sua responsabilidade.

14. *Os demais responsáveis são revéis neste processo. No tange às despesas questionadas, que dizem respeito à implantação de equipes de saúde da família e saúde bucal em número inferior ao pactuado com o Ministério da Saúde (peça 28, itens 1 a 8), verifico que, na fase interna da TCE, à exceção de um apontamento (glosa 1), os gestores admitiram as irregularidades (peças 4, p. 80, 258-260, e 28, p. 2-3). Diante disso, não há elementos para afastar os débitos.*

15. *A meu ver, a responsabilidade dos Srs. Lauro Pereira Albuquerque (ex-prefeito) e Jackson Souza Correa (ex-secretário municipal de saúde) está devidamente caracterizada, já que os empenhos e ordens de pagamento são elementos indicativos de que ambos compartilhavam a atividade de ordenação de despesas (peça 4, p. 130-179).*

16. *Não obstante, com as devidas vênias, penso não caber a responsabilização solidária da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, ex-tesoureira do município. Examinando os termos de sua citação, que são idênticos àqueles constantes das citações dos Srs. Lauro Pereira e Jackson Souza, considero não ter ficado devidamente explicitada sua conduta e o nexo de causalidade com o débito.*

17. *A meu ver, o fato de constar sua assinatura em diversas ordens de pagamento juntadas ao processo não é suficiente para atribuir a ela a responsabilidade pelo dano ao erário. Não há evidências de que estivesse na alçada da tesoureira decidir sobre a implantação de equipes da saúde da família ou de saúde bucal, sendo seu papel, s.m.j., de operacionalização dos pagamentos. Por esse motivo, entendo que sua responsabilidade deve ser afastada.*

18. *Manifesto, ainda, minha concordância com a análise da Secex-GO quanto à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva (peça 70, p. 9).*

19. *Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela Secex-GO (peças 70-72), exceto quanto à responsabilização da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, como mencionado nos parágrafos 16-17.*