

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 012.227/2022-6

Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Novo Oriente do Piauí

Responsáveis: Arnilton Nogueira dos Santos (819.419.863-15); Francisco das Chagas Pereira (025.029.123-18); Marcos Vinicius Cunha Dias (898.233.623-00).

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

Representação legal: Otton Nelson Mendes Santos (9229/OAB-PI), representando Francisco das Chagas Pereira; Mattson Resende Dourado (6594/OAB-PI), representando Arnilton Nogueira dos Santos; Mattson Resende Dourado (6594/OAB-PI), representando Marcos Vinicius Cunha Dias.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE/MS. PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE. INEXECUÇÃO PARCIAL DA SEGUNDA PARCELA DO AJUSTE. DESABILITAÇÃO DA PROPOSTA. OBJETO INSERVÍVEL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. CONTAS REGULARES DO PREFEITO QUE EXECUTOU A PRIMEIRA PARCELA. OBRIGAÇÃO LEGAL DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE. CONDENAÇÃO EM DÉBITO PELA INTEGRALIDADE DOS VALORES TRANSFERIDOS. INSUFICIÊNCIA DE ARGUMENTOS PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO SUCESSOR. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. EXECUÇÃO PARCIAL SEM PARCELA ÚTIL. AUSÊNCIA DE BENEFÍCIO SOCIAL À COMUNIDADE. ERRO GROSSEIRO. NEXO CAUSAL NAS CONDUTAS OMISSIVAS DOS GESTORES QUE INUTILIZARAM O INVESTIMENTO ANTERIOR. RESPONSABILIDADE DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE PELA OMISSÃO DE PROVIDÊNCIAS SOBRE O AJUSTE NA CONDIÇÃO DE GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE POR COMPETÊNCIA LEGAL DA LEI 8.080/1990. RESPONSABILIDADE DO PREFEITO PELA OMISSÃO DE PROVIDÊNCIAS QUE RESULTOU NA INCONCLUSÃO DA OBRA E CANCELAMENTO DO AJUSTE, SEM ELEMENTOS QUE COMPROVEM EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de autos em que se discutem recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco das Chagas Pereira, ex-secretário municipal de saúde do Município de Novo Oriente do Piauí/PI, e pelo Sr. Arnilton Nogueira dos Santos, ex-prefeito municipal, contra o Acórdão 6.163/2024-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) para apurar irregularidades na prestação de contas de verbas federais enviadas para a construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) àquela municipalidade.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo e do Ministério Público junto ao TCU (peças 141 a 143):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Francisco das Chagas Pereira, ex-secretário municipal de saúde do município de Novo Oriente do Piauí/PI no período de 11/1/2013 a 13/5/2019 (peça 129), e Arnilton Nogueira dos Santos, ex-prefeito municipal de 2017 a 2020 (peça 124), contra o Acórdão 6163/2024-TCU-1ª Câmara (peça 81, Rel. Min. Jhonatan de Jesus).*

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. *julgar regulares as contas de Marcos Vinicius Cunha Dias, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e dar-lhe quitação plena;*

9.2. *julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, as contas de Arnilton Nogueira dos Santos e Francisco das Chagas Pereira, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para comprovarem perante o Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde /MS, nos termos do art. 23, III, "a", da citada lei c/c o art. 214, III, "a", do Regimento Interno:*

Débito relacionado ao responsável Francisco das Chagas Pereira:

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor Histórico (R\$)</i>
6/8/2015	131.800,00

Débito relacionado ao responsável Arnilton Nogueira dos Santos, em solidariedade com Francisco das Chagas Pereira:

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor Histórico (R\$)</i>
26/6/2017	395.400,00

9.3. *aplicar a Arnilton Nogueira dos Santos e Francisco das Chagas Pereira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.301,03 (trinta mil, trezentos e um reais e três centavos) e de R\$ 41.927,15 (quarenta e um mil, novecentos e vinte e sete reais e quinze centavos), respectivamente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno) o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

9.4. *autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;*

9.5. autorizar desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora no caso do débito, na forma da legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.6. informar o teor desta deliberação aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde/MS, para conhecimento, e, de acordo com o art. 16, §3, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, §7º, do Regimento Interno, à Procuradoria da República no Piauí, para adoção das medidas cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) para apurar irregularidades na prestação de contas de verbas federais enviadas ao município de Novo Oriente do Piauí/PI, figurando como responsáveis os ex-gestores Marcos Vinicius Cunha Dias (gestão 2013-2016), Arnilton Nogueira dos Santos (gestão 2017-2020) e Francisco das Chagas Pereira, secretário municipal de Saúde (gestão de 11/1/2013 a 13/5/2019).

- 2.1. Sobre o ajuste, registrou-se em 20/11/2014 a proposta de edificar uma Unidade Básica de Saúde no município. Tal pleito foi contemplado com recursos da ordem de R\$ 659.000,00, provenientes do Programa de Requalificação de UBS, conforme as diretrizes estabelecidas pela Portaria GM/MS 2.619, de 26/11/2014 (peça 4).
- 2.2. Durante a administração de Marcos Vinicius Cunha Dias, especificamente em 11/8/2015, o fundo municipal recebeu o depósito inicial de R\$ 131.800,00, equivalente a 20% do total orçado. O prazo para atender aos requisitos da segunda parcela expirou em dezembro de 2016; contudo, a inspeção técnica só foi realizada em 28/6/2017, no governo de Arnilton dos Santos. Naquela ocasião, constatou-se que apenas 24,5% da estrutura física havia sido edificada (peça 3).
- 2.3. Mesmo após o recebimento da segunda cota do recurso — o maior montante, totalizando R\$ 395.400,00, em 26/6/2017 —, o gestor Arnilton dos Santos deixou de prestar contas sobre o progresso da construção e o uso das verbas. Essa ausência de transparência levou o Ministério da Saúde a desabilitar e anular a proposta, decisão oficializada pela Portaria GM/MS 2.412 em 10 de setembro de 2020.
- 2.4. Diante da inutilidade da parcela executada da obra e da falta de evidências sobre a restituição do erário, o Ministério determinou a abertura de uma Tomada de Contas Especial. A medida recaí sobre ambos os ex-prefeitos, proporcionalmente aos recursos recebidos em cada gestão, estendendo-se também ao Secretário Municipal de Saúde.
- 2.5. No âmbito do TCU, a unidade técnica (AudTCE) promoveu a citação dos responsáveis (peças 65-69) e, efetuada a análise de mérito, propôs excluir Marcos Vinicius Cunha Dias da relação processual e julgar irregulares as contas de Arnilton Nogueira dos Santos e Francisco das Chagas Pereira, condenando-os em valores de débito e aplicando-lhes multas, em razão de suas condutas relacionadas à inexecução do objeto e ao cancelamento da proposta SISMOB 13770.8020001/14-004, inviabilizando o alcance de etapa útil e sem comprovação da regular aplicação dos recursos (peças 77-79), proposta endossada pelo MPTCU (peça 80).

2.6. *Em seguida, por meio do Acórdão 6163/2024-TCU-1ª Câmara (peça 81, Rel. Min. Jhonatan de Jesus), o TCU julgou regulares as contas de Marcos Vinícius Cunha Dias; julgou irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, as contas de Arnilton Nogueira dos Santos e Francisco das Chagas Pereira, condenando-os ao pagamento das importâncias especificadas no item 1.1 desta instrução bem como aplicou-lhes multas individuais com fundamento no art. 57 da referida lei, nos valores de R\$ 30.301,03 e de R\$ 41.927,15, respectivamente.*

2.7. *Neste momento, os recorrentes insurgem-se contra a deliberação previamente descrita.*

ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 126 e 138 e do despacho de peça 128 e 140, do Min. Rel. Benjamin Zymler.*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *O presente exame contempla as seguintes questões:*

- a) *prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;*
- b) *inexistência de dano ao erário;*
- c) *nexo de causalidade; e*
- d) *boa-fé.*

Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 124 p. 2-4 e peça 129, p. 2-3)

4.2. *Inicialmente, os recorrentes alegam que a aplicação da Resolução TCU nº 344/2022 ao caso concreto configura uma retroatividade ilegal, uma vez que a norma entrou em vigor apenas em outubro de 2022, data posterior aos fatos geradores e ao próprio exaurimento do prazo prescricional.*

4.3. *Argumentam que, em matéria sancionatória, deve prevalecer o princípio tempus regit actum, impedindo que atos administrativos praticados antes da resolução (como pareceres e relatórios) sejam requalificados retroativamente como atos inequívocos de apuração para fins de interrupção da prescrição. Segundo a defesa, admitir tal retroação violaria o artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, que veda a aplicação de norma mais gravosa a fatos pretéritos.*

4.4. *A defesa contesta o marco inicial da prescrição fixado pelo acórdão em 2020 (data da Portaria GM/MS nº 2.412/2020), sustentando que este deve ser 26/06/2017, data do último repasse e da medição parcial da obra. O argumento central é que a irregularidade já era plenamente conhecida pela administração pública desde 2017 através do sistema SISMOB, que registrava o percentual de execução. Dessa forma, a seu ver, a portaria de 2020 teria natureza meramente declaratória e não constitutiva do dano, o que levaria à consumação da prescrição quinquenal em junho de 2022, antes de qualquer citação válida realizada pelo TCU.*

4.5. *Por fim, os recorrentes alegam que a continuidade do processo administrativo após mais de seis anos dos fatos, sem a interrupção tempestiva do prazo, atenta contra os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da duração razoável do processo. Invocam a aplicação dos artigos 23 e 24 da LINDB para reforçar que o controle externo deve considerar as consequências práticas da decisão e o tempo decorrido, sob pena de esvaziar o instituto da prescrição.*

- 4.6. *O argumento conclui que a utilização de atos genéricos para neutralizar o transcurso do tempo compromete a estabilidade das relações jurídicas, restando imperativo o reconhecimento da extinção da pretensão punitiva e ressarcitória.*

Análise

- 4.7. *O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).*
- 4.8. *Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.*
- 4.9. *Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).*
- 4.10. *Não procede a alegação de prescrição. Reitera-se no presente exame os parâmetros da análise da prescrição realizada no relatório que fundamentou a decisão recorrida (peça 83, p. 5-6, grifos acrescidos):*

7.6. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 10/9/2020, data da publicação da Portaria GM/MS 2.412/2020, a qual desabilitou propostas que não cumpriram o prazo de conclusão da obra (peça 5).*

7.7. *A relação a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

- em 26/10/2021, notificação de responsável (peça 23), conforme A.R. (peça 24);
- em 29/10/2021, notificação de responsáveis (peças 25 e 27), conforme A.R. (peças 26 e 28, respectivamente);
- em 12/1/2022, emissão do Parecer 54/2022-SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS (peça 19);
- em 2/6/2022, emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 46); e
- em 1º/7/2022, autuação do processo de TCE, no Tribunal (capa).

7.8. *Analizando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos, entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.*

7.9. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.*

- 4.11. *Com efeito, iniciada a contagem do prazo prescricional em 10/9/2020, ocorreram diversos atos de apuração entre meados de 2021 e 2022 (conforme transcrição acima), acrescentando-se, entre outros tantos, eventos interruptivos ocorridos em 17/10/2023 (citações, peças 65 e 67; 66 e 69), 1º/12/2023 (instrução de mérito, peças 77-79), 22/5/2024 (parecer do MPTCU, peça 80) e 30/7/2024 (decisão condenatória, peça 81). Sobressai que o processo não permaneceu paralisado por tempo suficiente para configurar a prescrição intercorrente (3 anos) ou a ordinária (5 anos).*

- 4.12. *O cumprimento do devido processo legal e a observância rigorosa aos marcos interruptivos previstos na Resolução 344/2022 garantem, por si só, a segurança jurídica reclamada, não havendo consequência prática (art. 20 da LINDB) que justifique a impunidade quando o Estado foi diligente na apuração do dano.*
- 4.13. *O TCU, ao editar a Resolução 344/2022, não criou uma penalidade, mas sim regulamentou a forma de contagem do prazo prescricional em harmonia com a decisão do STF no Tema 899 (RE 636.886) bem como com o disposto na Lei 9.873/1999. Normas sobre prescrição possuem natureza processual e, portanto, têm aplicação imediata aos processos em curso. A Resolução 344/2022 veio preencher uma lacuna e garantir segurança jurídica, não havendo que se falar em retroatividade maléfica, mas sim em adequação ao entendimento do Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, norma processual é insustentável e não aproveita ao recorrente a invocação à não retroatividade da lei penal.*
- 4.14. *O termo inicial da contagem do prazo corresponde ao disposto no art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, que define como marco a “data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade”. A Portaria GM/MS 2.412/2020 não foi apenas declaratória; ela materializou o conhecimento oficial da administração sobre o descumprimento definitivo do prazo de conclusão da obra. Antes disso, havia uma expectativa de execução. Somente com a desabilitação das propostas pela Portaria é que se consolidou o fato gerador da pretensão de ressarcimento por inexecução culposa.*
- 4.15. *No que tange à validade dos atos interruptivos, tem-se os precedentes do STF (MS 35.430, MS 35.208) no sentido de que os atos interruptivos prescindem de notificação ou citação do investigado. O que importa é o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar.*
- 4.16. *De outra parte, ressalta-se que até o presente momento não há entendimento do STF com eficácia geral (erga omnes) e efeitos vinculantes no sentido da tese da unicidade das causas interruptivas. Portanto, prevalece a incidência repetível das causas interruptivas previstas na norma prescricional do TCU.*
- 4.17. *O art. 5º, inciso II, da Resolução 344/2022 classifica qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato como causa interruptiva. Documentos como o Parecer 54/2022-SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS (peça 19) e o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 46) são evidências materiais de que a administração estava agindo, o que interrompe o fluxo prescricional de forma objetiva para todos os responsáveis (Acórdão 2219/2023 - 2ª Câmara).*
- 4.18. *Portanto, a partir das causas interruptivas elencadas pela decisão recorrida e reproduzidas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.*

Dano ao erário (peça 124, p. 4-5)

Recorrente: Arnilton Nogueira dos Santos, ex-prefeito (gestão de 2017 a 2020)

Argumentos

- 4.19. *O recorrente defende a regularidade de sua conduta ao afirmar que não houve desvio, desfalque ou apropriação de valores, ressaltando que a obra foi iniciada e parcialmente executada.*
- 4.20. *Argumenta que a paralisação do empreendimento decorreu de motivos supervenientes e alheios à sua vontade, especificamente devido a problemas enfrentados no processo licitatório e falhas*

da empresa contratada, o que caracterizaria culpa de terceiros. Com base no artigo 28 da LINDB, sustenta que sua responsabilização exigiria a comprovação de erro grosseiro, o que não ocorreu, uma vez que teria agido pautado pela legalidade, pela boa-fé e por uma gestão diligente.

- 4.21. *A defesa contesta a imputação de débito integral, alegando que tal medida desconsidera a execução física parcial da obra e a utilidade pública das etapas já concluídas. Afirma que não existe nos autos prova técnica que demonstre que a estrutura construída seja inservível, sendo, portanto, indevida a presunção de dano total. O recorrente argumenta que a condenação ao ressarcimento integral, diante da ausência de benefício indevido, afronta o artigo 884 do Código Civil e os princípios da proporcionalidade, resultando em enriquecimento sem causa por parte da administração pública, que se beneficiaria da estrutura edificada sem a devida contrapartida.*
- 4.22. *Requer o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas.*
- Análise
- 4.23. *A responsabilidade nos processos de controle externo decorre da obrigação constitucional do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, conforme o art. 70, parágrafo único, da CF e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. O controle do TCU não se vincula à existência de dolo ou enriquecimento ilícito; basta a existência de culpa grave por ação ou omissão.*
- 4.24. *O responsável não adotou medidas concretas para resolver as pendências técnicas, não restando configurada a boa-fé necessária para afastar a irregularidade das contas.*
- 4.25. *Mais uma vez, o recorrente não trouxe aos autos documentos hábeis para comprovar ter havido culpa decisiva de terceiros.*
- 4.26. *A inércia do prefeito sucessor em não retomar a obra, possuindo recursos disponíveis e sem fundamento técnico de inviabilidade, caracteriza descumprimento do dever de gestão. Essa omissão é causa determinante do desperdício de dinheiro público e contraria o princípio constitucional da eficiência.*
- 4.27. *O fundamento para a condenação integral é a ausência de funcionalidade. A parcela executada não atingiu o objetivo social. Obras inacabadas e sem proveito para a população representam 100% de prejuízo, pois o gasto efetuado não gerou o benefício pretendido.*
- 4.28. *A conduta do gestor contribuiu decisivamente para a ausência de funcionalidade da parcela executada até o período da sua gestão. Logo, não há enriquecimento sem causa do Estado, mas sim o dever do gestor de recompor o prejuízo decorrente de uma obra que, por estar paralisada e inacabada, é inútil à coletividade.*
- 4.29. *A conduta do gestor não foi apenas uma falha administrativa escusável, mas uma omissão injustificada que atrai a responsabilidade nos termos da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*
- 4.30. *Para o TCU, o erro grosseiro é aquele que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente zeloso. O gestor não adotou medidas concretas para resolver as pendências técnicas. Essa inércia, diante de recursos disponíveis e de uma obra inacabada, é considerada uma negligência grave, pois ignora o dever básico de continuidade administrativa.*
- 4.31. *O erro grosseiro se materializa no fato de o dano (perda total do valor investido por falta de funcionalidade) ser um resultado previsível e evitável caso o gestor tivesse dado continuidade ao empreendimento.*

- 4.32. *A alegação de gestão diligente é meramente retórica. Se o gestor tivesse agido com a diligência alegada, teria apresentado documentos que comprovassem a impossibilidade técnica intransponível ou as medidas judiciais/administrativas tomadas contra a empresa contratada, o que não ocorreu.*
- 4.33. *Além de caracterizar irregularidade causadora de prejuízo ao erário, a omissão em concluir uma obra paralisada quando há disponibilidade de recursos financeiros é uma violação aos princípios da eficiência e da continuidade administrativa.*
- 4.34. *Na jurisprudência do TCU (Acórdão 9423/2021-1ª Câmara, Relator Min. Benjamin Zymler), deixar de retomar obra sem fundamento técnico é conduta que ultrapassa o mero equívoco, configurando a culpa necessária para a responsabilização por dano ao erário.*
- 4.35. *Assim, ante a constatação de dano ao erário decorrente de omissão injustificada e descumprimento do princípio da continuidade administrativa, a única conclusão legal possível é o julgamento pela irregularidade das contas, com a respectiva condenação ao débito e aplicação de multa, sendo incabível a regularidade com ressalva diante da gravidade do desperdício de recursos federais.*

Boa-fé (peça 124, p. 5)

Recorrente: Arnilton Nogueira dos Santos, ex-prefeito (gestão de 2017 a 2020)

Argumentos

- 4.36. *O recorrente defende que, na hipótese de se considerar a existência de alguma irregularidade formal, as sanções aplicadas são manifestamente desproporcionais, uma vez que não houve obtenção de vantagem pessoal, enriquecimento ilícito ou intenção deliberada de causar prejuízo ao erário.*
- 4.37. *Argumenta que as circunstâncias fáticas — como a ausência de dolo, a aplicação dos recursos na finalidade pactuada e a execução parcial da obra — exigem uma interpretação baseada nos artigos 22 e 28 da LINDB, que obrigam o julgador a considerar os obstáculos e as dificuldades reais da gestão pública, bem como as consequências práticas da decisão.*
- 4.38. *Por fim, sustenta que a imposição de débito integral e multas severas em um cenário de boa-fé e execução parcial configura uma medida desarrazoada, que ultrapassa os limites do caráter pedagógico do controle externo e desestimula a atuação de gestores públicos locais.*

Análise

- 4.39. *Os argumentos apresentados não procedem.*
- 4.40. *Note-se que o Tribunal não responsabilizou o recorrente por uma falha procedimental, mas pelo desperdício de recursos públicos decorrente de sua conduta omissiva. O dever de reparar o dano não é uma sanção, mas uma obrigação de recompor o prejuízo. Veja-se o seguinte excerto da instrução inicial de peça 59, p. 6-7 com o qual se anui:*

7.2.2. *A inércia do prefeito sucessor, especificamente quanto à continuidade ou retomada da execução das obras pactuadas, contribui de forma decisiva para a concretização do desperdício de dinheiro público federal, acarretando, por via de consequência, dano ao erário. Para além de descumprir o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988), a inércia do sucessor implica sua responsabilização no prejuízo ao erário, pois ele tem obrigação de encerrar a execução de empreendimento iniciado na gestão anterior, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, sempre visando ao interesse público. Nesse sentido, os seguintes enunciados dos acórdãos, disponíveis na Jurisprudência Seleccionada:*

A responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos garantidos para tal e sem fundamento técnico de inviabilidade, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu

antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa (Acórdão 9423/2021 - 1ª Câmara - Relator Benjamin Zymler)

A omissão do prefeito sucessor em concluir obra paralisada em gestão anterior, havendo recursos financeiros do convênio disponíveis para tal finalidade, ou em adotar as medidas pertinentes para resguardar o erário enseja sua responsabilização solidária por eventual débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado (Acórdãos 4.382/2020 2ª Câmara - Relator Marcos Bemquerer)

Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa (Acórdão 10.968/2015 - 2ª Câmara - Relatora Ana Arraes)

7.2.3. Cabe, ao responsável, demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, bem como a regularidade do pagamento com recursos públicos somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de liquidação e empenho da despesa.

- 4.41. *O fato de o gestor não ter enriquecido ilícitamente não apaga o prejuízo causado à coletividade. Conforme a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1517/2012 – Primeira Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo e Acórdão 10851/2018 – Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas), a ausência de dolo ou desvio de valores para proveito próprio não exime o gestor de recompor o erário quando sua omissão torna o gasto público inútil.*
- 4.42. *Reforce-se que o gestor não trouxe documentos hábeis para comprovar impedimentos reais ou culpa de terceiros. A LINDB exige que o gestor demonstre quais foram as dificuldades que o impediram de agir; a mera alegação genérica de dificuldades da gestão não supre o ônus da prova.*
- 4.43. *A conduta de abandonar uma obra com recursos disponíveis em conta, contrariando o princípio da continuidade administrativa, configura, por si só, uma negligência grave (erro grosseiro), pois afasta-se do padrão de cuidado esperado de qualquer administrador médio.*
- 4.44. *No controle de recursos vinculados a finalidades específicas, como a construção de uma UBS, a proporcionalidade é medida pelo benefício social alcançado. A inércia do gestor contribuiu de forma decisiva para a ausência de funcionalidade da parcela executada e frustração do objetivo pactuado.*
- 4.45. *Se a obra parcial é inservível e não presta o serviço de saúde à população, o valor gasto nela é considerado perda total. Logo, o débito integral é a medida proporcional ao dano causado. Imputar débito parcial sobre uma parcela de obra inútil seria, na verdade, premiar o desperdício.*
- 4.46. *A multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 decorre do prejuízo ao erário e guarda proporcionalidade com o valor do débito, observada a gravidade da irregularidade por omissão que resultou na inconclusão da obra. O "desestímulo" mencionado pelo recorrente refere-se apenas a gestores que agem com omissão injustificada, o que reforça o papel pedagógico do TCU em exigir a continuidade das políticas públicas, como ocorrido no presente caso em que, mesmo havendo recursos federais à disposição na conta específica, não foi dada continuidade à execução da obra.*
- 4.47. *Desse modo, não se pode acolher as alegações do recorrente.*

Nexo de causalidade (peça 129, p. 3-4)

Recorrente: Francisco das Chagas Pereira, ex-secretário municipal de Saúde (gestão de 11/1/2013 a 13/5/2019)

Argumentos

- 4.48. *O recorrente alega a inexistência de nexo causal em relação ao débito de R\$ 131.800,00, correspondente à primeira parcela liberada em 2015, período em que o ordenador de despesas era o então prefeito e o próprio Tribunal reconheceu a regular aplicação dos recursos (24,5% de execução física).*
- 4.49. *Aduz ser juridicamente insustentável e contraditório que se exija do recorrente a devolução de valores cuja boa aplicação foi admitida pelo acórdão, especialmente considerando que ele não exercia atos de gestão sobre tais recursos. Para a defesa, a punição de quem não praticou o ato de gestão, enquanto o ordenador foi eximido, viola o princípio da isonomia e o artigo 16 da Lei 8.443/1992, que exige a comprovação do vínculo direto entre a conduta do agente e o suposto dano.*
- 4.50. *Quanto à segunda parcela de R\$ 395.400,00, o recorrente contesta a responsabilidade solidária que lhe foi atribuída, afirmando que, à época, os atos de gestão eram praticados exclusivamente pelo gestor municipal e não pela Secretaria de Saúde.*
- 4.51. *Apoia-se na jurisprudência para argumentar que o cargo de Secretário Municipal, por si só, não gera responsabilidade solidária automática, sendo indispensável a prova de uma omissão culposa grave ou de participação direta na movimentação financeira, o que não estaria demonstrado nos autos.*
- 4.52. *Por fim, aduz que a decisão recorrida se baseou em uma presunção de hierarquia em vez de provas técnicas de culpa, o que afrontaria o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e o artigo 28 da LINDB, devendo a responsabilidade ser integralmente afastada por falta de nexo causal.*
- 4.53. *Requer o afastamento do débito e da multa.*
- Análise
- 4.54. *Os argumentos apresentados não procedem.*
- 4.55. *Inicialmente, é preciso ter em mente que o débito não advém da execução física parcial em si, mas da imprestabilidade da parcela executada. O recorrente, ao assumir a gestão e o Fundo Municipal de Saúde, não adotou medidas para garantir a continuidade ou funcionalidade do objeto. O dano ao erário foi causado pelo desperdício, pois 24,5% de uma obra inacabada e abandonada têm valor zero para a comunidade.*
- 4.56. *Não se trata de presunção de hierarquia, mas de omissão no dever de cuidado e descumprimento do princípio da continuidade administrativa.*
- 4.57. *Ademais, tem-se que o nexo causal, no caso de obras abandonadas, não se limita ao ato de gastar o dinheiro, mas alcança a omissão em dar funcionalidade ao gasto. Se ele geria o Fundo, ele detinha o poder de decisão sobre os pagamentos e a continuidade dos contratos. O nexos causal é configurado pela omissão decisória: ele detinha o poder-dever de dar continuidade à obra e optou pela inércia.*
- 4.58. *Ao assumir a gestão e o Fundo Municipal de Saúde, o recorrente passou a ter o dever de agir. O nexos causal reside no fato de que a inércia do Secretário em prosseguir com a obra (tendo recursos da 2ª parcela disponíveis) foi a causa direta de os 24,5% iniciais terem se tornado inúteis. Se ele tivesse agido, o valor anterior estaria incorporado a um bem público funcional; como se omitiu, o valor anterior virou desperdício.*
- 4.59. *A conduta omissiva do recorrente ao não resolver pendências técnicas e não utilizar a segunda parcela transferida foi a causa determinante para que a primeira parcela perdesse sua finalidade. Portanto, o nexos de causalidade liga a omissão do Secretário à totalidade do débito, pois ele deu causa à perda do benefício social de todo o montante investido.*

- 4.60. *A responsabilidade do recorrente não foi presumida apenas pelo cargo, mas derivada da competência legal estabelecida no Art. 9º, III, da Lei 8.080/1990, que define o Secretário de Saúde como o gestor do SUS no âmbito municipal.*
- 4.61. *Na peça 8 há evidências de que o recorrente exercia de fato a gestão do Fundo Municipal de Saúde. Para afastar essa responsabilidade, o recorrente deveria apresentar ato formal de delegação de competência para outra pessoa, o que não fez.*
- 4.62. *A isonomia não socorre o gestor que se omite. A conduta do recorrente foi classificada como erro grosseiro porque, com recursos disponíveis (segunda parcela de R\$ 395.400,00), ele não envidou esforços para concluir a obra.*
- 4.63. *Cabe ao gestor o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos (Art. 70, parágrafo único, CF/88). O recorrente não demonstrou a existência de obstáculos reais ou dificuldades intransponíveis que justificassem o abandono da obra.*
- 4.64. *Não houve medidas concretas para resolver pendências técnicas, contribuindo para a ausência de funcionalidade. Sem funcionalidade, o débito deve ser integral já que a gestão do recorrente se estendeu por dois mandatos, de 11/1/2013 a 13/5/2019. Sobre a integralidade do débito, transcreve-se o seguinte trecho da instrução inicial (peça 59, p. 6):*

7.2.1. O TCU possui entendimento sedimentado de que a execução parcial de objetos pactuados em transferências voluntárias ou obrigatórias, em que reste consignada a imprestabilidade do que foi edificado para o atingimento da meta ajustada, implica débito em valor integral do montante repassado. Nesse sentido, destacam-se os enunciados dos acórdãos na Jurisprudência Selecionada do TCU:

Quando a parcela executada do convênio não for suficiente para o atingimento, ainda que parcial, dos objetivos do ajuste, sem quaisquer benefícios à sociedade, a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada das obras, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado (Acórdão 16671/2021 - 1ª Câmara - Relator Weder de Oliveira)

A execução parcial do objeto de um convênio somente será considerada, para fins de redução do valor do débito apurado, quando comprovadamente a parcela concluída for aproveitável para a finalidade esperada (Acórdão 2835/2016 - 1ª Câmara - Relator Benjamin Zymler)

Uma vez demonstrado que o empreendimento, no estado em que foi deixado, é inservível à população, a possibilidade de retomada e continuidade futura da obra executada parcialmente não descaracteriza o dano ocorrido (Acórdão 2491/2016 - 1ª Câmara - Relator Walton Alencar Rodrigues)

Quando a execução parcial de objeto de convênio não for capaz de gerar benefícios à população, o responsável será condenado para devolver aos cofres públicos a totalidade dos valores repassados (Acórdão 299/2008 - 2ª Câmara - Relator Augusto Sherman)

É de responsabilidade pessoal do gestor do município, e não da pessoa jurídica conveniente, a restituição de valores recebidos mediante convênio, quando o objeto não é atingido a contento ou quando não há prestação de contas (Acórdão 1418/2009 - Plenário - Relator Raimundo Carreiro)

- 4.65. *Com efeito, diferente do que sustenta o recorrente, o nexa causal não se fragmenta entre parcelas financeiras, mas se unifica no resultado da política pública. A conduta omissiva do Secretário de Saúde, ao não conferir funcionalidade à parcela executada e ao não empregar os recursos subsequentes disponíveis, constitui a causa eficiente do desperdício total do erário.*
- 4.66. *Dessa forma, as alegações e os pedidos são improcedentes.*

CONCLUSÃO

5. *Do exame, é possível concluir pela negativa de provimento dos recursos de*

reconsideração apresentados e ora analisados na medida em que:

a) *não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta ano âmbito do TCU a Lei 9.873/1999:*

a.1) restou demonstrado que o marco inicial foi corretamente fixado em 10/9/2020 (Portaria GM/MS 2.412/2020), data que materializou o conhecimento definitivo do dano (peça 5). A sucessão de atos apuratórios inequívocos (Pareceres e Relatórios de TCE) interrompeu o fluxo prescricional, não se verificando o transcurso do prazo quinquenal ou intercorrente (3 anos);

b) a omissão injustificada na retomada e conclusão da obra, mesmo com a disponibilidade de recursos financeiros em conta, extrapola o mero equívoco administrativo. Tal inércia configura negligência grave, afastando o padrão de conduta esperado do administrador médio e caracterizando o erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB;

c) o nexo de causalidade não se limita à execução física das etapas, mas vincula-se à omissão decisória dos gestores que, ao abandonarem o empreendimento, deram causa à inutilidade de todo o investimento público anterior, violando o princípio da continuidade administrativa. Por sua vez, a responsabilidade do Secretário de Saúde é direta, emanada do art. 9º, III, da Lei 8.080/1990 e reforçada pela gestão efetiva do Fundo Municipal de Saúde (peça 8);

d) a condenação ao ressarcimento total é medida impositiva diante da ausência de funcionalidade do objeto. Uma obra parcial inservível à coletividade representa 100% de prejuízo ao erário, não havendo que se falar em enriquecimento sem causa da administração, mas sim em dever de recomposição por desperdício de recursos vinculados; e

e) os recorrentes não lograram comprovar a existência de obstáculos reais, força maior ou culpa exclusiva de terceiros que justificassem a paralisia administrativa, prevalecendo o dever constitucional de prestar contas e garantir a continuidade do serviço público de saúde.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.” (grifos no original)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de autos em que se discutem recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco das Chagas Pereira, ex-secretário municipal de saúde do Município de Novo Oriente do Piauí/PI, e pelo Sr. Arnilton Nogueira dos Santos, ex-prefeito municipal, contra o Acórdão 6.163/2024-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) para apurar irregularidades na prestação de contas de verbas federais enviadas para a construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) àquela municipalidade.

II – Histórico

2. Mediante a decisão condenatória, os Srs. Francisco das Chagas Pereira e Arnilton Nogueira dos Santos tiveram as suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito no valor de R\$ 131.800,00 e R\$ 395.400,00 (solidário), respectivamente, e aplicação de multa proporcional a cada responsável de R\$ 30.301,03 e R\$ 41.927,15 (art. 57 da Lei 8.443/1992).

3. Em grosso resumo, inicialmente, figurou como responsável, além dos recorrentes, o Sr. Marcos Vinícius Cunha Dias, ex-prefeito na gestão de 2013 a 2016.

4. A proposta da Unidade Básica de Saúde foi registrada em 20/11/2014 e contemplada com R\$ 659.000,00, no âmbito do Programa de Requalificação de UBS. Durante a gestão do Sr. Marcos Vinícius Cunha Dias, foi repassada a primeira parcela, de R\$ 131.800,00, correspondente a 20% do valor total. Posteriormente, já na gestão do Sr. Arnilton Nogueira dos Santos (gestão 2017-2020), houve inspeção técnica em 28/6/2017, constatando-se execução física de apenas 24,5%.

5. Mesmo após o repasse da segunda parcela, de R\$ 395.400,00, não houve comprovação adequada do avanço da obra nem da aplicação regular dos recursos, o que levou o Ministério da Saúde a desabilitar e anular a proposta por meio da Portaria GM/MS 2.412/2020.

6. Diante da inutilidade da parcela executada e da ausência de comprovação de restituição ao Erário, o Sr. Marcos Vinícius Cunha Dias foi excluído da relação processual, sendo que o ora recorrente, Sr. Arnilton Nogueira dos Santos, juntamente com o então secretário de saúde, Sr. Francisco das Chagas Pereira (gestão de 11/1/2013 a 13/5/2019), foram citados por inexecução do objeto, cancelamento da proposta e ausência de etapa útil da obra.

7. Posteriormente, o Acórdão 6.163/2024-1ª Câmara julgou as contas dos Srs. Arnilton Nogueira dos Santos e Francisco das Chagas Pereira irregulares, condenando-os ao ressarcimento da parcela integral repassada, bem como ao pagamento de multas – proporcionais ao débito calculado.

8. Inconformados com a decisão, os Srs. Francisco das Chagas Pereira e Arnilton Nogueira dos Santos interpuseram o presente recurso à decisão deste Tribunal.

III – Razões recursais

9. Sumariamente, os responsáveis apresentaram os seguintes argumentos:

- prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;
- inexistência de dano ao Erário; e
- ausência de nexo causal entre as condutas e o débito imputado.

10. Em mais detalhes, inicialmente com relação à prescrição, os recorrentes sustentam que a aplicação da Resolução TCU 344/2022 ao caso concreto configuraria retroatividade indevida, por se tratar de norma posterior aos fatos e ao alegado exaurimento do prazo prescricional. Defendem que, em matéria sancionatória, deveria prevalecer o princípio do **tempus regit actum**, de modo que atos

administrativos anteriores à edição da resolução não poderiam ser posteriormente qualificados como marcos interruptivos da prescrição.

11. Ainda quanto à prescrição, alegam que o termo inicial não deveria ser a data da Portaria GM/MS 2.412/2020, que desabilitou a proposta, mas sim 26/6/2017, data do último repasse e da medição parcial da obra. Para os recorrentes, a irregularidade já seria conhecida pela Administração desde 2017, por meio do Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde (Sismob), razão pela qual a Portaria de 2020 teria natureza meramente declaratória, e não constitutiva do dano.

12. Argumenta-se, por fim, que a continuidade do processo após longo lapso temporal violaria os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da duração razoável do processo, invocando, ainda, os arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Com base nisso, requerem o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

13. No que se refere à suposta inexistência de prejuízo, o Sr. Arnilton Nogueira dos Santos afirma que não houve desvio, desfalque ou apropriação de valores públicos, uma vez que a obra foi iniciada e parcialmente executada. Sustenta que a paralisação decorreu de fatos supervenientes e alheios à sua vontade, especialmente problemas no procedimento licitatório e falhas atribuíveis à empresa contratada, o que afastaria a sua responsabilidade pessoal.

14. Além disso, o recorrente alega que não teria incorrido em erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, pois teria atuado com boa-fé e dentro das limitações reais da gestão municipal. A imputação de débito integral, ainda, seria desproporcional, pois desconsideraria a execução física parcial da obra e a ausência de prova técnica de que a estrutura edificada seria totalmente inservível.

15. Nessa linha, sustenta que a condenação integral configuraria enriquecimento sem causa da Administração e requer, subsidiariamente, o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas.

16. Finalmente, quanto ao nexo causal, o Sr. Francisco das Chagas Pereira relata que não poderia ser responsabilizado pelo débito relativo à primeira parcela, de R\$ 131.800,00, pois os recursos teriam sido repassados em 2015, período em que o ordenador de despesas era o então prefeito, cujas contas foram julgadas regulares. O próprio acórdão recorrido teria reconhecido a aplicação regular dessa parcela, correspondente a 24,5% de execução física, de modo que se faz contraditório exigir sua devolução pelo secretário municipal de saúde.

17. O então secretário de saúde contesta, ademais, a responsabilidade solidária quanto à segunda parcela, de R\$ 395.400,00, afirmando que os atos de gestão financeira eram praticados pelo gestor municipal. Defende-se que o simples exercício do cargo de secretário não gera responsabilidade automática, sendo indispensável a comprovação de participação direta na movimentação dos recursos ou de omissão culposa grave. Como consequência, sustenta que a decisão recorrida teria se baseado em presunção de hierarquia, e não em prova concreta de culpa ou nexo causal, razão pela qual requer o afastamento do débito e da multa.

IV – Análise

18. A análise prescricional empreendida pela unidade instrutiva seguiu as regras estatuídas na Resolução TCU 344/2022. Aquele regulamento, ao disciplinar a forma de contagem dos prazos prescricionais no âmbito desta Corte, possui natureza processual e aplicação imediata aos processos em curso, não se tratando de norma sancionatória mais gravosa nem de inovação apta a configurar retroatividade indevida.

19. Como corretamente apurou a unidade técnica, o termo inicial da prescrição não deve ser fixado na data do último repasse ou da medição parcial da obra, ocorridos em 2017, mas sim em 10/9/2020 data da Portaria GM/MS 2.412/2020 – momento em que se consolidou o conhecimento oficial e definitivo do dano –, por meio da qual o Ministério da Saúde desabilitou a proposta em razão

do descumprimento definitivo do prazo de conclusão do empreendimento, tal qual salvaguarda a Resolução TCU 344/2022. Antes desse marco, embora houvesse registros de baixa execução física no Sismob, ainda subsistia a expectativa administrativa de regularização, retomada ou conclusão da obra.

20. Adoto idêntico entendimento ao da AudRecursos no sentido de que os atos praticados pela Administração e por este Tribunal ao longo da apuração foram suficientes para interromper o curso prescricional: as notificações expedidas em 2021; a emissão do Parecer 54/2022-SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS; o Relatório do Tomador de Contas Especial; a autuação da TCE neste Tribunal; as citações dos responsáveis; a instrução de mérito; o parecer do Ministério Público junto ao TCU; e a decisão condenatória. Todos esses documentos demonstram a inexistência de inércia estatal.

21. Não houve, portanto, transcurso de prazo superior a cinco anos entre os marcos interruptivos, tampouco paralisação processual superior a três anos, razão pela qual afasto as alegações de prescrições ordinária e intercorrente.

22. Sobre o mérito, inicialmente quanto à alegada inexistência de dano ao Erário, também acompanho a conclusão da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos). O prejuízo, no presente caso, não decorre da existência de desvio, apropriação ou locupletamento pessoal, mas da aplicação de recursos federais em obra que permaneceu inacabada, sem funcionalidade e sem geração de benefício efetivo à população. A execução física parcial de 24,5% não é suficiente, por si só, para afastar o débito, pois a parcela executada não atingiu etapa útil nem se mostrou apta a cumprir a finalidade pública pactuada, consistente na implantação de Unidade Básica de Saúde.

23. Concordo, ainda, quanto à responsabilidade do Sr. Arnilton Nogueira dos Santos – ex-prefeito. Na condição de dirigente sucessor, recebeu a segunda parcela dos recursos federais, no valor de R\$ 395.400,00, mas não comprovou a adoção de medidas concretas para assegurar a continuidade da obra, sanear pendências técnicas, exigir o cumprimento contratual pela empresa responsável ou resguardar o Erário. Ou, pelo menos, não acostou – em inversão do ônus da prova (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal) – providências nos autos nesse sentido.

24. As alegações de problemas licitatórios e de falhas da contratada foram apresentadas de forma genérica, em ilações, sem documentação capaz de demonstrar culpa exclusiva de terceiros ou impossibilidade real de atuação do gestor municipal.

25. Ajuízo que a omissão do responsável, nesse contexto, não constitui mera falha formal ou irregularidade escusável. Trata-se de conduta que se distancia do padrão de diligência exigível de administrador público mediano, sobretudo diante da existência de recursos disponíveis e de obra pública iniciada, mas incapaz de produzir qualquer resultado útil à coletividade. Por essa razão, considero que esteja caracterizado o erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, pois a inércia administrativa contribuiu diretamente para a perda da utilidade do investimento federal realizado, em prejuízo substancial aos cofres públicos (art. 22 da LINDB).

26. Também não prospera a alegação de enriquecimento sem causa da Administração. A condenação ao ressarcimento integral não decorre de desprezo pela execução física parcial, mas da constatação de que essa execução não resultou em bem público funcional nem em benefício social aproveitável. Obra inacabada, abandonada e inservível à finalidade pactuada representa desperdício integral dos valores transferidos. Nessa linha, não há vantagem patrimonial indevida para o Poder Público, mas, sim, dever dos responsáveis de recompor o dano decorrente da frustração do objeto.

27. Quanto à alegação de boa-fé, mais uma vez acolho a análise da unidade técnica. A ausência de dolo ou de comprovação de enriquecimento ilícito não afasta, por si só, a responsabilidade perante esta Corte, especialmente quando o dano decorre de omissão grave na gestão de recursos federais. Não houve qualquer demonstração de obstáculos reais, força maior, inviabilidade técnica ou culpa exclusiva de terceiros que justificassem a paralisação da obra e a não adoção de providências

efetivas para sua conclusão ou para a preservação do Erário. Novamente, o argumento se fez em nível de mera declaração.

28. No que se refere ao nexo de causalidade atribuído ao Sr. Francisco das Chagas Pereira, então secretário municipal de saúde, a sua responsabilização não proveio de presunção automática fundamentada no cargo ocupado, mas, sim, da sua condição de gestor do sistema municipal de saúde e do Fundo Municipal de Saúde durante período relevante da execução do ajuste. Cobia-lhe, nessa condição, acompanhar a aplicação dos recursos, adotar providências para a continuidade do empreendimento e assegurar que a obra alcançasse a finalidade pública pactuada.

29. Nada disso restou demonstrado na defesa acostada pelo recorrente.

30. Quanto à primeira parcela, de R\$ 131.800,00, não há contradição entre o julgamento regular das contas do ex-prefeito Marcos Vinícius Cunha Dias e a responsabilização do Sr. Francisco das Chagas Pereira. O débito não foi calculado apenas do ato inicial de execução física. A posterior perda de utilidade da parcela executada é o originador do prejuízo e o fato pelo qual se pautaram as citações.

31. A omissão dos gestores que tinham o dever de conferir funcionalidade à obra possui nexo de causalidade com a inservibilidade à comunidade do investimento anterior. Não houve qualquer resultado a partir dos recursos federais repassados.

32. Em relação à segunda parcela, de R\$ 395.400,00, a responsabilidade solidária do secretário de saúde também se mostra adequada. Os autos indicam que o responsável permaneceu à frente da Secretaria Municipal de Saúde até 13/5/2019, período posterior ao repasse da segunda parcela, sem que – em repetição – tenha comprovado medidas efetivas para a continuidade da obra, para a regularização das pendências ou para a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos. Tampouco foi apresentado ato formal de delegação ou elemento apto a afastar sua competência de gestão sobre o Fundo Municipal de Saúde.

33. O nexo de causalidade não se limita à assinatura de ordens bancárias ou à movimentação direta de valores. As omissões também devem ser incluídas no espectro de exigibilidade de conduta diversa. Há de se auscultar o dever funcional de impedir a inutilização do empreendimento – em consequência gravíssima. A conduta negligente ou imprudente no dever de supervisão dos recorrentes possuiu efeito direto para que a obra não alcançasse etapa útil, para que a proposta fosse desabilitada e para que os recursos federais transferidos não se convertessem em benefício social efetivo.

34. Em síntese, as razões recursais não infirmam os fundamentos da deliberação recorrida. A prescrição foi afastada; a execução parcial da obra não gerou utilidade pública; a imputação de débito integral é compatível com a ausência de funcionalidade do objeto; e os recorrentes não comprovaram circunstâncias aptas a romper o nexo causal ou a afastar a culpa grave caracterizada pela omissão na condução do ajuste.

V – Conclusão

35. Em face de todo o dissertado, em anuência ao encaminhamento do relatório instrutivo – endossado pelo Ministério Público –, entendo que os argumentos recursais não foram suficientes para modificar a condenação imposta mediante o Acórdão 6.163/2024-1ª Câmara, motivo pelo qual julgo que os recursos devam ser conhecidos, mas, no mérito, rejeitados.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de maio de 2026.



BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2514/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 012.227/2022-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
 - 3.2. Responsáveis: Arnilton Nogueira dos Santos (819.419.863-15); Francisco das Chagas Pereira (025.029.123-18); Marcos Vinicius Cunha Dias (898.233.623-00).
 - 3.3. Recorrentes: Arnilton Nogueira dos Santos (819.419.863-15); Francisco das Chagas Pereira (025.029.123-18).
4. Órgão/Entidade: Fundo Municipal de Saude de Novo Oriente do Piauí.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Otton Nelson Mendes Santos (9229/OAB-PI), representando Francisco das Chagas Pereira; Mattson Resende Dourado (6594/OAB-PI), representando Arnilton Nogueira dos Santos; Mattson Resende Dourado (6594/OAB-PI), representando Marcos Vinicius Cunha Dias.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se avaliam recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco das Chagas Pereira, ex-secretário municipal de saúde do Município de Novo Oriente do Piauí/PI, e pelo Sr. Arnilton Nogueira dos Santos, ex-prefeito municipal, contra o Acórdão 6.163/2024-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) para apurar irregularidades na prestação de contas de verbas federais enviadas para a construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) àquela municipalidade,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração apresentados pelos Srs. Francisco das Chagas Pereira e Arnilton Nogueira dos Santos, com base no art. 285 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2. encaminhar cópia desta decisão aos recorrentes e ao Fundo Nacional de Saúde.

10. Ata nº 16/2026 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 26/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-16/26-1.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral