

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 020.470/2017-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Careiro/AM

Responsáveis: Antônio Carlos Rosa (133.985.553-49); Joel Rodrigues Lobo (305.268.411-68); Jucélia Magalhães Taveira (647.618.352-49); Liege Maria Menezes Rodrigues (650.678.272-20); Município de Careiro/AM (04.332.995/0001-49)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRANSFERÊNCIA AO MUNICÍPIO DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. AUDITORIA REALIZADA PELO DEPARTAMENTO NACIONAL DE AUDITORIA DO SUS (DENASUS). IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE PRODUÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. CITACÃO DO EX-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Reproduzo a seguir a instrução da Secex-TCE inserta à peça 31 dos presentes autos:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), em desfavor do Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), à época Prefeito de Careiro/AM, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, e a Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20), à época Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, período de 16/11/2010 a 14/9/2011, em razão da impugnação de despesas aplicadas irregularmente dos recursos repassados por meio do Sistema Único de Saúde/SUS, consoante informações de irregularidades constatadas por meio de realização de auditoria do Denasus, tendo sido os trabalhos desenvolvidos no período de 4 a 21/5/2015, nas fases analíticas e execução *in loco*, sendo o relatório de auditoria confeccionado entre 3 a 7/8/2015 (peça 1, p. 5).

HISTÓRICO

2. Consoante informações contidas no relatório de auditoria 15.347, a fiscalização ocorreu atendendo à demanda da Assessoria Especial de Controle Interno-AECI GM/MS-Controle Interno, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e em cumprimento à demanda do Departamento Nacional de Auditoria do SUS-Denasus/MS para realização de auditoria visando à apuração da Denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, ocasião em que foi realizada ação de auditoria para verificar possíveis irregularidades no âmbito da Atenção Básica/Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde e Estratégia Saúde da Família do município de Careiro/AM (peça 1, p. 6).

3. Os recursos públicos federais fiscalizados foram os do Sistema Único de Saúde, transferidos ao município de Careiro/AM, mediante a modalidade fundo a fundo, envolvendo programas do governo federal na área de assistência à saúde no município.

4. Das informações acerca de irregularidades relatadas no relatório de auditoria do Denasus, e que ensejaram à necessidade de devolução dos recursos indevidamente geridos, foram apresentadas as seguintes constatações (peça 1, p. 15-16):

Constatação 377270: Ausência de documentação comprobatória de atuação como Agente Comunitário de Saúde (peça 1, p. 21-26).

Evidência: A não apresentação de folhas de frequência, mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, indicados no Anexo I deste relatório, enseja solicitação de devolução ao Fundo Nacional de Saúde de valores referentes às competências de janeiro/2010 a julho/2012, totalizando R\$ 649.320,00, uma vez que contraria o disposto no art. 11 do Decreto Federal 1.651/1995, Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde, Anexo XXIV da Portaria GM/MS nº 2.048/2009 e Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde Anexo I da Portaria GM/MS nº 2.488/2011.

Fundamentação Legal para a impugnação das despesas: Artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 60 a 64 da Lei nº 4320/64, Artigo 11 do Decreto Federal n. 1.651/95, §§ 4º e 5º do art. 139 e art. 55 do Decreto n. 93.872/1986, § 4º do Art. 33 da Lei n. 8.080/1990, art. 11 do Decreto Federal 1.651/95, Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde, Anexo XXIV da Portaria GM/MS n. 2.048/2009 e Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde 1 Anexo I da Portaria GM/MS n. 2.488/2011.

Responsáveis: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68) e Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20).

5. O item IX (Proposição de Ressarcimento) do relatório de auditoria do Denasus apresentou o detalhamento dos valores impugnados ante a irregularidade relacionada à **utilização irregular dos recursos do SUS (constatação 377270)**, conforme tabela abaixo (peça 1, p. 29-43):

Tabela 1

Data	Valor (R\$)	Localização
3/3/2010	38.409,00	Peça 1, p. 29
16/3/2010	38.409,00	Peça 1, p. 30
16/4/2010	38.409,00	Peça 1, p. 30
14/5/2010	39.060,00	Peça 1, p. 31
22/6/2010	39.060,00	Peça 1, p. 31
16/7/2010	39.060,00	Peça 1, p. 31
12/8/2010	42.840,00	Peça 1, p. 32
15/9/2010	42.840,00	Peça 1, p. 32
20/10/2010	42.840,00	Peça 1, p. 32
16/11/2010	42.840,00	Peça 1, p. 33
17/12/2010	42.840,00	Peça 1, p. 33

4/1/2011	18.564,00	Peça 1, p. 34
25/1/2011	18.564,00	Peça 1, p. 34
18/2/2011	18.564,00	Peça 1, p. 35
15/3/2011	17.136,00	Peça 1, p. 35
14/4/2011	16.422,00	Peça 1, p. 35
16/5/2011	16.422,00	Peça 1, p. 36
17/6/2011	14.250,00	Peça 1, p. 36
20/7/2011	14.250,00	Peça 1, p. 37
19/8/2011	14.250,00	Peça 1, p. 37
22/9/2011	6.000,00	Peça 1, p. 37
17/10/2011	6.000,00	Peça 1, p. 38
21/11/2011	6.000,00	Peça 1, p. 38
15/12/2011	6.000,00	Peça 1, p. 39
19/12/2011	6.000,00	Peça 1, p. 39
3/1/2012	6.000,00	Peça 1, p. 39
24/2/2012	6.968,00	Peça 1, p. 40
16/3/2012	6.968,00	Peça 1, p. 40
13/4/2012	871,00	Peça 1, p. 41
15/5/2012	871,00	Peça 1, p. 41
21/6/2012	871,00	Peça 1, p. 41
18/7/2012	871,00	Peça 1, p. 42
21/8/2012	871,00	Peça 1, p. 42
Total	649.320,00	

5.1. Foram efetuadas as notificações aos responsáveis identificados na auditoria do SUS, a fim de que os mesmos providenciassem as correções das irregularidades relacionadas à instauração da presente TCE, consoante se observa nos documentos de peça 1, p. 186-187, 195-196, 209 e 213, bem como os ofícios assentes à peça 2, p. 35-38.

6. O Relatório do Tomador de Contas Especial 000192/2016, datado de 5/8/2016 (peça 3, p. 20-25), circunstanciou as ocorrências relacionadas à instauração da tomada de contas especial, concluindo pela responsabilidade do Sr. Joel Rodrigues Lobo e da Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues pelas irregularidades na aplicação de recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, conforme tabela constante do item 5 da presente instrução, cujos valores originais somaram a quantia de R\$ 649.320,00.

6.1. O Relatório do Tomador de Contas Especial Complementar 02/2017, de 5/4/2017 (peça 3, p. 79-84) corroborou as informações constantes do relatório, mencionado no item 6 precedente, concluindo pela responsabilidade do Sr. Joel Rodrigues Lobo e da Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues em relação aos fatos tratados no relatório de auditoria do Denasus que deram origem à instauração da presente TCE.

7. Por fim, o Relatório de Auditoria 538/2017 da CGU relatou os fatos que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial, tendo concluído ao final que houve um dano

total ao erário, atualizado até a data de 23/5/2017, no valor de R\$ 1.123.249,22, que seriam de responsabilidade integral do Sr. Joel Rodrigues Lobo, enquanto a Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues seria responsável por parte da gestão irregular dos recursos (peça 3, p. 87-89).

8. Concluída a tomada de contas especial no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, a Secretaria Federal de Controle Interno, com fundamento no seu Relatório de Auditoria 538/2017, certificou a irregularidade das contas (peça 3, p. 90), tendo o dirigente do Controle Interno emitido o Parecer 538/2017 (peça 3, p. 92) e a autoridade ministerial competente tomado conhecimento dos fatos, na forma regulamentar, determinando o encaminhamento das presentes contas a este Tribunal (peça 3, p. 97).

9. À peça 5 dos autos, consta a instrução inicial que efetuou as análises relacionadas à documentação constante dos autos, tendo o auditor instrutor efetuado proposição de citar o município de Careiro/AM, na pessoa do seu representante legal, bem como efetuar as audiências do então prefeito do município de Careiro/AM, Sr. Joel Rodrigues Lobo, além de audiências aos ex-secretários municipais de saúde, de acordo com os respectivos períodos de gestões.

9.1. A proposta foi corroborada pelo Diretor e Secretário da SecexTCE, consoante se observa dos pronunciamentos assentes às peças 6 e 7 dos autos.

9.2. Em despacho prolatado na peça 8 do processo, o Relator, Ministro Substituto Weder de Oliveira, efetuou pronunciamento discordando da proposta da Unidade Técnica, determinando a exclusão do polo passivo da demanda o município de Careiro/AM, que não deverá ser citado, devendo figurar a citação o Sr. Joel Rodrigues Lobo, então responsável pelos débitos.

9.3. Ainda no despacho da peça 8, o Ministro Weder de Oliveira deixou de acolher também as propostas de audiências em relação aos ex-secretários do município de Careiro/AM, bem como determinou que se avaliasse as responsabilidades dos secretários municipais de saúde e, se fosse o caso, promovesse sua(s) citação(ões) pelos débitos apurados.

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

10. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, informa-se os demais processos em tramitação no Tribunal, nos quais foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos:

Responsável	Processos
Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68)	TC 019.123/2013/-2 (TCE, Encerrado);
	TC 029.833/2014-0 (TCE que trata do Programa de Proteção Social Básica-PSB/2008 e Programa Proteção Social Especial-PSE/2008, firmados entre Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS e Município de Careiro/AM (aberto);
	TC 018.328/2015-6 (TCE, encerrado);
	TC 006.095/2016-0 (TCE que trata do Convênio 0900/2009 - Siafi 704664 - firmado entre Ministério do Turismo e município de Careiro/AM, aberto);

Responsável	Processos
	TC 015.385/2017-5 (TCE que trata do Termo de Compromisso/PAC 3731/2012, firmado entre Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE e município de Careiro/AM, aberto); TC 001.293/2017-6 (TCE que trata Termo de Cooperação Técnica CRT/AM 2000/2011, celebrado entre Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e Prefeitura Municipal de Careiro Castanho/AM, aberto).
Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20)	Não há outros processos em tramitação no TCU.

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

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos a partir de março de 2010, conforme a segunda tabela no item 5 da presente instrução, constando nos autos diversas notificações do instaurador da TCE aos responsáveis, a fim de que os mesmos providenciassem o saneamento das irregularidades detectadas (de peça 1, p. 186-187, 195-196, 209 e 213, bem como os ofícios assentes à peça 2, p. 35-38), mas sem que tenha havido o saneamento das irregularidades.

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

11.2. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

12. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012, art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão TCU 1072/2017-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa interna do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis relacionadas (de peça 1, p. 186-187, 195-196, 209 e 213, bem como os ofícios assentes à peça 2, p. 35-38).

Irregularidades Causadoras do Dano

Extrai-se da situação sintetizada na seção 'histórico' desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano a seguinte irregularidade:

Irregularidade: não comprovação da boa e regular gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, considerando a não comprovação da produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a

atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).

Responsáveis: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68) e Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20).

Conduta impugnada: por terem deixado de comprovar a boa e regular gestão dos recursos públicos, considerando a ausência de comprovação da produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU.

Dispositivos violados: artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 60 a 64 da Lei n. 4320/64, Artigo 11 do Decreto Federal n. 1.651/95, §§ 4º e 5º do art. 139 e art. 55 do Decreto n. 93.872/1986, § 4º do Art. 33 da Lei n. 8.080/1990, art. 11 do Decreto Federal 1.651/95, Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde, Anexo XXIV da Portaria GM/MS n. 2.048/2009 e Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde 1 Anexo I da Portaria GM/MS n. 2.488/2011 e o art. 27 da Lei Complementar 141/2012.

Evidência: Relatório de Auditoria do Denasus 15.347 (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).

Individualização das Condutas

Cabe ressaltar que a responsabilização dos agentes públicos integrantes da relação processual desta TCE é compatível com o entendimento firmado pelo TCU no item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo o qual o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelos gestores:

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990.

Das citações e alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis:

Ofício de citação 1612/2019-TCU/Secex-TCE, de 18/4/2019 (peça 16):

Irregularidade: Não comprovação de produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio Carlos Rosa (peça 28):

15. A defesa iniciou as suas alegações esclarecendo que as atividades são desenvolvidas em localidades de difícil acesso do interior do estado do Amazonas e suas peculiaridades pertinentes, mas que as demandas eram atendidas dia-a-dia em cada comunidade, tendo havido a necessidade da contratação de pessoal para o desenvolvimento das atividades, pessoas com domicílio no lugar de atuação, uma vez que o meio de transporte na região é fluvial e, por diversas vezes, de forma precária, por estar em uma região que o clima e a alta e baixa dos rios fazem parte do cotidiano da vida ribeirinha. Alegou, ainda, que na Portaria n. 2.488, de 11 de Outubro de 2011, do Ministério da Saúde, há disposto regulamentando que os Agentes

Comunitários de Saúde das equipes de saúde ribeirinha, deverão prestar atendimento e residir na área de atuação, conforme abaixo:

As Equipes de Saúde da Família Ribeirinha deverão prestar atendimento à população por, no mínimo, 14 dias mensais (carga horária equivalente a 8h/dia) e dois dias para atividades de educação permanente, registro da produção e planejamento das ações. Os agentes Comunitários de Saúde deverão cumprir 40h/semanais de trabalho e residir na área de atuação. É recomendável as mesmas condições para os auxiliares e técnicos de enfermagem e saúde bucal.

15.1. Desse modo, o defendente asseriu que o município de Careiro possui comunidades ribeirinhas de difícil acesso, de clima instável e transporte fluvial precário, sendo que assim não era possível colher as assinaturas dia-a-dia, na sede da prefeitura, e assim os ACS compareciam apenas uma vez ao mês a sede do município para receber seus pagamentos, do qual era imprescindível a apresentação de suas respectivas produções para que fossem devidamente alimentadas no banco de dados do sistema do Ministério da Saúde.

15.2. A defesa esclareceu também que a geografia Amazônica, sobretudo o interior do estado do Amazonas, são áreas consideradas remotas, de difícil acesso, não tendo como fazer o monitoramento dos Agentes Comunitários dia-a-dia, não podendo esquecer de levar em consideração que a área de atuação era a localidade que os mesmos residiam, nas calhas de inúmeros lagos existentes no município do Careiro Castanho. Considerando por fim, que são diversas as dificuldades encontradas para se chegar as comunidades ribeirinhas no município, alegou a defesa que jamais os ACS deixaram de realizar as suas atividades e todos os meses apresentavam as suas produções das quais eram alimentadas e processadas sem quaisquer erros no sistema do Ministério da Saúde.

15.3. O defendente informou, no que tange a comprovação de produção, devido à mudança de governo em 2013, não teve como obter mais o acesso às informações à época, pois toda a documentação pertinente foi arquivada na Secretaria de Saúde, detentora das informações, por ocasião da transição de Governo no ano de 2012 para a nova gestão em 2013.

15.3.1. Assim, alegou, como já ter passado mais de sete anos, ficou ainda mais inacessível obter as informações com o detalhamento necessário e preciso, mas informou que no sítio do Ministério da Saúde, no endereço eletrônico abaixo '<http://sia.datasus.gov.br/remessa/historicoremessa.php>, foram identificadas as devidas alimentações das produções questionadas, relativa ao período de janeiro de 2010 a julho de 2012, que comprovam a veracidade dos trabalhos realizados pelos Agentes Comunitários de Saúde em cada localidade e que constam sem qualquer erro ou divergência.

15.4. O defendente mencionou ser sabido que o Ministério da Saúde, por meio dessas alimentações de sistema, tem ao acompanhamento do trabalho realizado e que, se por acaso a alimentação das informações que não forem processadas corretamente, o recurso é cortado, ou seja, a verba destinada aos ACS não seria repassada caso houvesse irregularidades, incongruências ou até mesmo se a equipe de saúde informada não estiver completa.

15.5. Ainda esclareceu que todos os procedimentos administrativos em relação aos ACS foram realizados de acordo com o Ministério da Saúde e tendo a aprovação das atividades, da frequência e produções mensalmente conforme o sistema do Ministério e as cópias em anexo. Destarte, o defendente concluiu as suas alegações acreditando ter esclarecido os questionamentos elencados nos documentos, sob referência.

Análise das alegações de defesa:

16. As alegações de defesa do Sr. Antônio Carlos Rosa centram na questão relacionada às dificuldades relacionadas à localidade do município de Careiro/AM, bem como as

peculiaridades das comunidades ribeirinhas e demais dificuldades que supostamente têm o condão de dificultar a operacionalização das atividades de saúde pelas quais são tratadas nos presentes autos. Conquanto essas eventuais dificuldades façam parte da realidade do município de Careiro/AM, bem como de outros rincões do Brasil, não há como afastar as irregularidades relacionadas a não apresentação de folhas de frequência, mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais, conforme apurado no objeto do processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU.

16.1. Todo gestor de recursos públicos deve se ater àquilo que está elencado na lei e nos demais normativos correlatos que norteiam a Administração Pública, sob pena de não haver nenhuma segurança jurídica nos atos praticados pelos administradores públicos e, por via de consequência, para o público a quem dele se serve. Assim, não merece guarida as alegações de que houve o cumprimento das normas do Ministério da Saúde, já que não se observou o cumprimento das normas específicas atinentes à gestão dos recursos para o exercício dessas ações de saúde, havendo por conseguinte a burla ao art. 11 do Decreto Federal 1.651/1995, itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde, Anexo XXIV da Portaria GM/MS n. 2.048/2009 e Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde 1 Anexo I da Portaria GM/MS n. 2.488/2011.

16.2. A alegação de que, devido à mudança de governo em 2013, o gestor não teria como obter mais o acesso às informações à época, já que toda a documentação pertinente teria sido arquivada na Secretaria de Saúde, bem como tendo decorrido sete anos da situação que demandou o chamamento aos autos do defendente, não merece prosperar. Sabe-se que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que cabe ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas na execução do ajuste, a exemplo dos Acórdãos TCU 7.940/2018 – 2ª Câmara e 11.867/2018 - 1ª Câmara, respectivamente, das relatorias dos Ministros Marcos Bemquerer e Benjamin Zymler, pela apresentação, por exemplo, no caso aqui tratado, além das notas de empenho e dos recibos, também outros documentos exigíveis, como mapa da produção dos agentes comunitários de saúde e folha de ponto, permitindo, assim, que reste efetivamente confirmada a correta execução dos recursos públicos federais transferidos.

16.4. Por conseguinte, a falta de comprovação da correta aplicação dos recursos federais transferidos, diante da ausência do aludido nexo causal, configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, então, à presunção legal de dano ao erário pela indevida gestão dos recursos federais.

16.5. A prova da correta gestão dos recursos sob a responsabilidade do demandado, na presente análise, ainda que se tenha passado sete anos de sua ocorrência, é de responsabilidade do mesmo, não sendo cabível acatar tal alegação para se eximir da obrigação de demonstrar a correta aplicação dos recursos, que tem caráter de imprescritibilidade. Assim, ainda que houvesse qualquer dificuldade do defendente de ter acesso à documentação que demonstrasse o correto uso do dinheiro público, fosse por razões de ordem política ou qualquer outra dificuldade, se não resolvidas administrativamente, deveriam ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal.

16.5.1. Acerca das informações trazidas pelo responsável de que as produções dos agentes comunitários foram alimentadas no site do Ministério da Saúde, constando no sítio eletrônico <http://sia.datasus.gov.br/remessa/historicoremessa.php>, cabe mencionar que se trata de justificativa já anteriormente apresentada junto aos auditores do Densus, mas não tendo as mesmas sido acatadas, conforme consta da conclusão do Relatório de Auditoria 15347, não

havendo inovação nos argumentos de defesa apresentados, consoante se observa da leitura de trechos das conclusões emitidas no relatório de auditoria mencionado (peça 1, p. 29), *verbis*:

(...);

h) Que não foram apresentados documentos relacionados ao processo de trabalho dos ACS que pudessem comprovar o atendimento à população, conforme preconizado pela Política de Atenção Básica;

i) Que as documentações fornecidas e conteúdos de defesa encaminhados pelas autoridades responsáveis pela atualização do SCNES da época e notificadas nessa auditoria não foram suficientes para justificar os motivos da falta de atualização do sistema, posto que não apresentaram provas consistentes e convincentes que pudessem eximi-las da corresponsabilidade sobre a permanência dos Romes dos ACS no período de tempo apurado;

j) Que no período da fase in loco da auditoria, ou seja, em maio de 2015, foi constatado que o SCNES do município do Careiro/AM estava devidamente atualizado conforme preconiza a legislação.

16.6. Desse modo, é pertinente ressaltar que é uníssono o entendimento jurisprudencial do TCU, inclusive constando da Jurisprudência Seleccionada desta Corte, de que eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, é de inteira responsabilidade do gestor, razão pela qual cabe propor o não acatamento das alegações de defesa nesse sentido.

16.7. Destarte, como observado ao longo da presente análise, o Sr. Antônio Carlos Rosa não conseguiu demonstrar nos elementos de defesa que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades que deram ensejo à instauração destes autos, podendo-se propor de imediato a rejeição das mesmas, bem como a condenação do responsável pelos débitos apurados, além da aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

Da citação e alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo:

Ofício de citação 1613/2019-TCU/Secex-TCE, de 18/4/2019 (peça 17):

Irregularidade: Não comprovação de produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo (peça 25):

17. Consoante se observa das alegações de defesa anexadas aos autos (peça 25), observa-se que trata dos mesmos argumentos apresentados pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo (peça 28) [leia-se: argumentos apresentados pelo Sr. Antônio Carlos Rosa], sendo desnecessário efetuar a transcrição delas (alegações).

Análise das alegações de defesa:

18. As aludidas alegações de defesa já foram analisadas anteriormente (item 16 e subitens da presente instrução), não havendo necessidade de repetir as mesmas análises. Em relação aos documentos anexados na defesa do Sr. Antônio Carlos Rosa (peça 25, p. 5-35) [leia-se: documentos anexados na defesa do Sr. Joel Rodrigues Lobo], que se refere a trinta e três folhas de entrega de remessas ao SIASUS, estas relativas ao período abrangido entre 1/2010 e 7/2012, cabe mencionar que os mesmos não têm o condão de afastar as irregularidades que demandaram o chamamento aos autos do gestor, uma vez que por si só não comprovaram a

inexistência dos fatos que deram ensejo à instauração da presente TCE, conforme informações contidas na própria fonte de evidência produzida pelo Denasus, a exemplo do seguinte trecho de análise das justificativas apresentadas pelos gestores envolvidos na situação aqui tratada, *verbis* (peça 1, p. 23):

Justificativas:

- As documentações com as produções de Agentes Comunitários de Saúde, mapas e frequências sempre estiveram disponíveis na Secretaria Municipal de Saúde e do pouco conhecimento que tive ao Sistema de Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde - SCNES fora solicitado as alterações devidas a equipe na época responsável, afirmando desconhecer a permanência indevida desses profissionais, principalmente em folha de pagamento (grifo meu).

Justificativa não acatada, pois não há comprovação de atuação de ACS no período auditado pela equipe, assim como comprovação de atuação de profissionais substitutos dos anteriormente exonerados. A comprovação de atuação é imprescindível para a liquidação e pagamentos de despesas.

18.1. Assim, consoante se observa acima, as irregularidades aqui tratadas não estão ligadas somente à inexistência de documentos requisitados por ocasião da realização da fiscalização do Denasus, mas também relacionadas à constatação pelos auditores do Denasus da atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, que ensejou solicitação de devolução ao Fundo Nacional de Saúde de valores referentes às competências de janeiro/2010 a julho/2012, razão pela qual cabe propor o não acatamento das alegações de defesa.

18.2. Destarte, como observado ao longo da presente análise, o Sr. José Rodrigues Lobo não conseguiu demonstrar nos elementos de defesa que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades que deram ensejo à instauração destes autos, podendo-se propor de imediato a rejeição das mesmas, bem como a condenação do responsável pelos débitos apurados, além da aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

Da citação e alegações de defesa apresentadas pela Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues:
Ofício de citação 1615/2019-TCU/Secex-TCE, de 10/4/2019 (peça 19):

Irregularidade: Não comprovação de produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).

Alegações de defesa apresentadas pela Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues (peça 27):

19. A defendente iniciou as suas alegações de defesa circunstanciando as ocorrências que deram ensejo à demanda da responsável para a apresentação de defesa, alegando a tempestividade, além de alegar que o Supremo Tribunal Federal já tem se pronunciado de forma contrária à tese de aplicação da regra geral de contabilidade do prazo prescricional, disciplinada no artigo 205, do Código Civil, tendo em vista o posicionamento reiteradamente esposado por aquela Corte de Justiça, no sentido de que as demandas instauradas pelo TCU devem adequar-se ao prazo prescricional quinquenal, nos termos da Lei Federal n. 9.873/1999.

19.1. A responsável mencionou que o ministro Marco Aurélio, do STF, por exemplo, concedeu liminar em março de 2018 nos autos do MS 35.294/DF, para suspender débitos imputados pelo TCU em processo de tomada de contas especial (TCE) instaurada para apurar supostas irregularidades na celebração de instrumento de convênio. A defendente alegou,

ainda, que o prazo de cinco anos é replicado em outros diplomas legais, tais como no Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) e na Lei Federal n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo em âmbito federal.

19.2. Asseverou a defendente que, na mesma linha de raciocínio, a 1ª Turma do STF também já possui precedente indicando a aplicação do prescricional prazo de cinco anos para o exercício da pretensão punitiva do TCU. No julgamento do MS 32.201/DF, a 1ª Turma, composta à época pelos ministros Marco Aurélio, Rosa Weber e Roberto Barroso, entendeu pela aplicação do prazo previsto na Lei Federal nº 9.873/1999, que estabelece o prazo prescricional de cinco para o exercício da ação punitiva da administração pública federal.

19.3. Alegou a defesa que o entendimento da 1ª Turma, no precedente acima indicado, que o ministro Ricardo Lewandowski também concedeu liminar para suspender as condenações do TCU nos autos do MS 36.054/DF, em decorrência da aplicação da prescrição quinquenal prevista na Lei 9.873/1999 e, nesse caso, o ministro Lewandowski teria suspenso os efeitos dos acórdãos do TCU ao entender pela possibilidade de prescrição de infrações imputadas ao ex-prefeito de um município do estado de São Paulo, estas ocorridas entre os anos de 1997 e 2000, uma vez que a citação do ex-prefeito teria se dado apenas em 2008, ou seja, após o prazo prescricional de cinco anos. Desse modo, a responsável requereu o reconhecimento da prescrição temporal pelo TCU.

19.4. A defendente destacou que a suposta regularidade recai única e exclusivamente na ausência de comprovação de produção dos serviços prestados por Agentes Comunitários de Saúde, não havendo qualquer comprovação de malversação do erário ou desvio de finalidade na execução dos recursos públicos, não tendo havido nenhum dano ao erário, sendo meras questões formais.

19.5. Alegou a responsável que o princípio da legalidade constitui apenas um dos elementos estruturais do estado de direito, o qual postula igualmente a observância dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da presunção de legitimidade dos atos públicos e daí a importância de se considerar todos os elementos formadores do ato administrativo, a fim de que o servidor não seja púnico severamente pelo simples fato de ocupar determinado cargo e agir em busca de solucionar os mais variados anseios da coletividade.

19.6. A defesa argumentou que a lei de improbidade administrativa nasceu com o intuito de proteger a moralidade e preservar a coisa pública, devendo combater exclusivamente o administrador público que atue com desonestidade, tendo entendido que os fatos narrados no processo estão longe de configurar em ato de improbidade, pois carecem de requisitos mínimos previstos na tipificação legal. Ao contrário, com base em toda a instrução probatória no decorrer do presente caderno processual, não há provas suficientemente claras de qualquer ato reprovável desta ex-secretária, pelo contrário, a sua inocência fica demonstrada, e mesmo que se assim não entendida, restaria presumida.

19.7. Alegou a defendente que está diante de um processo que visa aplicar uma penalidade a uma ex-secretária municipal de saúde, que possui, todavia, um histórico irretocável em sua carreira pública. Neste ponto, sobressai o princípio da proibição do excesso, que visa justamente estabelecer um 'limite do limite', principalmente em vista da condução de um processo carente de provas robustas capazes de conduzir qualquer penalidade a esta ex-gestora.

19.8. Não obstante a ausência de qualquer prejuízo ao erário, a defesa asseverou que não bastaria a simples evidência de que o ato administrativo pudesse desbordar da legalidade, é indispensável evidenciar a existência do dolo e mesmo quando o ilegal seja praticado, seria preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. Dessa forma, mesmo que se demonstrasse comprovada irregularidades danosas e prejudiciais ao erário, o que não ensejaria

na imediata responsabilização do agente público, é crucial que seja evidenciada a existência de má-fé.

19.9. Alegou também que, ao tratar-se de processo sancionador, não se pode deixar de lado o que dispõe o artigo 128 do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União:

‘Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.’

19.9.1. Dessarte, entende a responsável que a penalidade a ser aplicada requer uma proporcionalidade mínima à gravidade da infração além dos danos evidenciados. No presente caso, importante frisar o seguinte:

Não há qualquer prejuízo ao erário, ou mesmo ao serviço público, muito pelo contrário, visto que esta ex-gestora conseguiu manter o padrão de qualidade dos serviços desenvolvidos no âmbito daquela municipalidade, apesar de todas as dificuldades apresentadas durante a sua gestão; e

A intencionalidade da mesma resta perfeitamente evidenciada, alinhada à boa-fé e ao interesse público.

19.10. A defendente concluiu as alegações mencionando que em toda a instrução processual não teria se verificado, portanto, a existência de qualquer conduta desta ex-secretária que ensejasse na interpretação de uma conduta dolosa, consistente na vontade livre e consciente de causar danos ao erário, ou enriquecimento ilícito de quem quer que seja, motivo pelo qual não se verifica a caracterização que ato de improbidade no caso em tela e, por via de consequência, a responsabilização por atos ocorridos em período anterior à sua gestão, requerendo ao final que fosse reconhecida a prescrição temporal e a exclusão da responsabilidade da responsável, Sra. LIEGE MARIA MENEZES RODRIGUES (destaque no original).

Análise das alegações de defesa:

20. A tese da defendente se funda na pretensa prescrição para efetuar a cobrança dos débitos, pelo TCU, de que tratam os presentes autos, uma vez que os mesmos datam (inicialmente) de 2010, portanto há mais de cinco anos, e, segundo entendimento da defesa, não deveriam ser cobrados. Ademais, a defesa alega ainda que existem decisões do STF, em sede de mandado de segurança, corroborando a tese da responsável.

20.1. Inicialmente cumpre afirmar que este Tribunal continua a adotar o entendimento veiculado pelo Supremo Tribunal Federal por meio do Mandado de Segurança 26.210, que cuidou de situação específica que envolvia processo da Corte de Contas, no sentido de que são imprescritíveis as ações que visam ao ressarcimento de dano ao erário, tendo sido editado pelo TCU o verbete 282 de sua Súmula de Jurisprudência, o qual consolida a tese esposada pelo STF: ‘As ações de ressarcimento movidas pelo estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.’

20.2. Destarte, cumpre destacar o reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário, no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666), conforme Jurisprudência Consolidada no TCU, não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado.

20.3. Há de se ressaltar quanto ao tipo de ilícito apresentado caso a caso, visto que, ilícitos civis e administrativos não se confundem e que este Tribunal, em recentes julgados (Acórdãos 5.928/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Vital do Rêgo e 5.939/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer Costa), tem entendido que a tese fixada pelo STF no Recurso Extraordinário 669.069 ('é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil'), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis, com prazo prescricional de cinco anos, não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.

20.4. Assim, com relação ao RE mencionado no parágrafo anterior, tem-se o seguinte:

(a) a repercussão geral alcança os processos em curso na justiça, e não os processos em tramitação no TCU, pois estes ainda se encontram na fase administrativa;

(b) essa decisão abarca apenas as ações de reparação de dano ao Erário quando decorrente de ilícito civil, o que não é o caso dos presentes autos, pois a condenação ao pagamento da dívida decorrente de um débito apurado na forma do caput do art. 19 da Lei 8.443/1992, consiste em satisfação da pretensão do Erário de obter ressarcimento de prejuízo que lhe tenha sido causado por quem tenha gerido recursos públicos, independentemente da ocorrência de conduta reprovável do agente, pois não visa à reparação decorrente de ilícito civil tampouco em apenação;

(c) a imputação de débito é de natureza meramente restaurativa, reintegrativa ou compensatória, pois a sua finalidade é restituir o Poder Público à situação anterior ou compensar o Erário, procurando reaver as quantias não aplicadas, mal aplicadas ou desviadas.

20.5. Nesse ponto, faz-se mister ressaltar que a responsabilidade é decorrente do cometimento de um ato ilícito, que é, em essência, um procedimento em desacordo com o ordenamento jurídico, ofensivo às leis e aos princípios jurídicos estabelecidos em uma sociedade, que existem para permitir a boa ordem social. Assim, o ato ilícito é a violação de um dever jurídico e quando essa ofensa gera dano a alguém surge um novo dever jurídico, que é o de reparar o prejuízo. Considerando o âmbito do TCU, a regra geral é que os gestores públicos têm a obrigação de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos por ele geridos e, caso haja o descumprimento dessa obrigação, surge a responsabilidade de recompor o erário.

20.6. Frise-se, ainda, que o ato ilícito não é uma categoria peculiar de um ramo específico do Direito, como o Penal, o Civil ou o Administrativo, pois sendo uma conduta contrária à norma jurídica, o ato ilícito pode se dar em qualquer ramo dos seus ramos e, conforme o bem atingido pela conduta antijurídica, as normas violadas, a natureza das sanções e a condição do agente, a responsabilidade poderá ser de natureza penal, civil, administrativa disciplinar e administrativa perante o Controle Externo, que é o caso assente nos presentes autos.

20.7. Em vista do exposto, tem-se que a decisão do STF, em sede do Recurso Extraordinário 669069, afirmando que a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil é prescritível, não alcança as decisões exaradas por esta Corte de Contas em face de suas prerrogativas constitucionais. Nessa linha é a jurisprudência pacificada desta Corte de Contas, exemplificada no Acórdão 232/2017-TCU-1ª Câmara (relatoria do Ministro Bruno Dantas).

20.8. Outra alegação que não merece prosperar se dá em relação à afirmação de estarmos diante de um processo que supostamente, conforme argumentado pela defendente, visa aplicar uma penalidade a uma ex-secretária municipal de saúde, que possuiria, todavia, um histórico irretocável em sua carreira pública. O que se apura nos presentes autos não se trata de

aplicar punição à responsável, mas sim verificar a correta aplicação dos recursos públicos sob a gestão da defendente, conforme os normativos e leis que deveriam ter sido observados (Artigo 60 a 64 da Lei n. 4320/64, Artigo 11 do Decreto Federal n. 1.651/95, §§ 4º e 5º do art. 139 e art. 55 do Decreto n. 93.872/1986, § 4º do Art. 33 da Lei n. 8.080/1990, Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde, Anexo XXIV da Portaria GM/MS n. 2.048/2009 e Itens I a VIII Das Atribuições Específicas do Agente Comunitário de Saúde 1 Anexo I da Portaria GM/MS n. 2.488/2011 e o art. 27 da Lei Complementar 141/2012).

20.9. Desse modo, em se constatando a não observância das regras estatuídas para a gestão dos recursos pelo gestor responsável, impõe-se a necessidade de recomposição ao Erário, mas dentro daqueles valores apurados pelo repassador de recursos, não havendo o que se falar em excesso de punição. Demais disso, é falsa a afirmação acerca da carência de provas, uma vez que a auditoria do Denasus efetuou a apuração das irregularidades *in loco*, conforme evidenciado no relatório que serviu como fonte de evidência para a instauração dos presentes autos.

20.10. Outra alegação que não merece guarida se refere à afirmação da inexistência de má-fê e locupletamento pessoal da responsável. Independente de não ter havido locupletamento pessoal com o uso dos recursos aqui tratados, houve culpa *stricto sensu* que acabou por trazer o resultado diferente do que se deveria ter produzido, o que leva ao entendimento de imprudência por parte do gestor dos recursos e consequente existência de culpa. Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor.

20.11. Destarte, é suficiente a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário. Por conseguinte, a falta de comprovação da correta aplicação dos recursos federais transferidos, diante da ausência do aludido nexo causal, configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, então, à presunção legal de dano ao erário pelo desvio dos recursos federais.

20.12. E finalmente, no que se refere à alegação em que se menciona o art. 128 do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, é pertinente mencionar que no presente caso não cabe a aplicação do mesmo, pois este se refere à apuração de irregularidades cometidas por servidores públicos federais no desempenho de suas atividades funcionais, situação esta não tratada nos presentes autos, maiormente pelo fato de que a defendente não seria servidora pública federal, pelo menos quando da ocorrência das irregularidades aqui vergastadas e no exercício dessas funções, e não estarmos tratando de apuração de desvio ou irregularidade funcional, mas sim da verificação da correta gestão de recursos públicos transferidos pelo Ministério da Saúde.

20.13. Destarte, como observado ao longo da presente análise, a Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues não conseguiu demonstrar nos elementos de defesa que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades que deram ensejo à instauração destes autos, podendo-se propor de imediato a rejeição das mesmas, bem como a condenação da responsável pelos débitos apurados, além da aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

Revelia da Responsável Jucélia Magalhães Taveira (CPF 647.618.352-49).

Ofício de citação 1614/2019-TCU/Secex-TCE, de 10/4/2019 (peça 18).

21. A responsável não apresentou as alegações de defesa requeridas, sendo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, revel.

21.1. Nos processos do TCU, a revelia não conduz à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

21.2. Ao não apresentar as suas alegações de defesa, os responsáveis deixam de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

21.3. Considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, ainda que as alegações de defesa não tenham sido apresentadas, a revelia não afasta a obrigatoriedade da análise dos elementos probatórios disponíveis nos autos, conforme reiterados acórdãos do Tribunal (Acórdãos TCU 163/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho; 2.685/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira e 5.537/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira). Assim, procurou-se buscar, em manifestação da responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

21.4. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito destacam-se o art. 179 do Regimento Interno do TCU (Resolução n.º 155, de 04/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU n.º 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

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

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

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

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

(...)’. (grifamos)

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

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

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

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

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

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

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

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

(...)’. (grifamos)

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

21.6. A citação da responsável foi realizada por meio do Ofício 1614/2019-TCU/Secex-TCE, de 10/4/2019 (peça 18), com ciência em 23/4/2019, conforme aviso de recebimento inserido à peça 21. Cumpre ressaltar que o endereço a que foi encaminhado o referido ofício é o constante da base da Receita Federal, conforme comprovante juntado à peça 30.

21.7. Assim, apesar de regularmente citada, a responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo regimental que lhe foi concedido para apresentar alegações de defesa e/ou efetuar os recolhimentos dos débitos, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Desse modo, considerando que os mesmos permaneceram silentes, a despeito das notificações a ela encaminhada, confirmada por meio do aviso de recebimento assente à peça 21, não havendo, portanto, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente utilizado para afastar as irregularidades apontadas.

Individualização das Condutas e Culpabilidade

22. Cabe ressaltar que a responsabilização dos agentes públicos integrantes da relação processual desta TCE é compatível com o entendimento firmado pelo TCU no item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo o qual o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelos gestores:

Tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990.

22.1. Considerando os ilícitos acima identificados, a imputação de responsabilidade atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas. Com efeito, há elementos para individualizar as condutas, o nexo de causalidade entre estas e as

irregularidades geradoras do dano e está caracterizada a atuação, no mínimo culposa, dos responsáveis, conforme resumido na matriz de responsabilização anexa a esta instrução.

22.2. A responsabilidade pela ausência de comprovação da regularidade de aplicação dos recursos do SUS deve incidir sobre o secretário municipal de saúde. Cumpre observar que, conforme disposto no art. 9º, *caput* e inciso III, da Lei n. 8.080/1990, é competência do secretário municipal de saúde a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) na esfera municipal.

22.3. O prefeito municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente. Nessa linha de compreensão, conquanto as normas em referência confirmam embasamento à responsabilização do secretário municipal de saúde por irregularidades na aplicação de recursos do SUS transferidos ao município, não afastam a responsabilidade dos prefeitos.

22.4. Encontram-se na jurisprudência desta Corte diversos julgados nessa direção, podendo ser citados os Acórdãos 6.347/2013 - TCU - 1ª Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro, 704/2013 – TCU - 2ª Segunda Câmara – Rel. Min. André de Carvalho e 284/2014-1ª Primeira Câmara – Relator Min. José Múcio Monteiro. Ressalte-se que, conforme entendimento adotado no Acórdão 6230/2014 - Segunda Câmara – Relator Min. Marcos Bemquerer, impõe-se a responsabilização do titular da prefeitura em solidariedade com os ex-secretários de saúde quando tenha concorrido indiretamente para as irregularidades, desde que configurada atuação culposa *in vigilando* ou *in eligendo*.

22.5. No caso em tela, consta dos autos farta documentação que indica que o gerenciamento do Fundo Municipal de Saúde de Careiro-AM, no período de gestão analisado, não foi executado somente pelos secretários municipais de Saúde, mas em conjunto com o prefeito municipal, conforme evidenciado nos documentos relativos à realização de despesas acostados aos autos à peça 1, p. 80-152.

22.6. Considerando que a existência de evidências de conduta omissiva/comissiva dos então secretários de saúde e do ex-prefeito nas práticas ilícitas apuradas, mostram-se configurados os pressupostos para lhes sejam imputadas responsabilidades pelos ilícitos geradores do dano ao erário.

22.7. Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que deveriam ter dado cumprimento ao dever de prestar contas, demonstrando execução físico-financeira dos recursos em conformidade com as normas aplicáveis e que fossem atingidos os objetivos fixados nas normas regentes do programa e no planejamento das ações do SUS no município.

22.8. Encontram-se elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização solidária dos Srs. Joel Rodrigues Lobo, Jucélia Magalhães Taveira (CPF 647.618.352-49), Antônio Carlos Rosa (CPF 133.985.553-49) e Liege Maria Menezes Rodrigues pelos débitos relativos a recursos transferidos pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde de Careiro-AM nos exercícios de 2010 a 2012.

Não Ocorrência Prescrição da Pretensão Punitiva

23. Observa-se não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram nos exercícios de 2010 a 2012, portanto há menos de 10 anos, bem como houve interrupção do

prazo prescricional, em 13/11/2018, em função do despacho ministerial que determinou a citação dos responsáveis (peça 8).

CONCLUSÃO

24. A tomada de contas especial foi instaurada em razão de irregularidades relacionadas à gestão de recursos do Fundo Nacional de Saúde transferidos ao município de Careiro/AM, de acordo com as constatações efetuadas por equipe de auditoria do Denasus, conforme relatório de auditoria 15.347 (peça 1, p. 5-44). Efetuadas as citações aos responsáveis, os argumentos de defesa não lograram reduzir o débito imputado aos gestores e inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade.

24.1. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se às suas condenações em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

24.2. Diante da revelia da responsável Jucélia Magalhães Taveira (CPF 647.618.352-49), por não apresentar as suas alegações de defesa, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas também sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração das instâncias superiores com a seguinte proposta:

a) rejeitar as alegações de defesa dos seguintes responsáveis: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), Antônio Carlos Rosa (CPF 133.985.553-49) e Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20);

b) considerar revel, para todos os efeitos, a Sra. Jucélia Magalhães Taveira (CPF 647.618.352-49), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Srs. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), Antônio Carlos Rosa (CPF 133.985.553-49), Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20) e Jucélia Magalhães Taveira (CPF 647.618.352-49), condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Responsáveis solidários: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68) e Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20).

Data	Valor (R\$)
16/11/2010	42.840,00
17/12/2010	42.840,00
4/1/2011	18.564,00

25/1/2011	18.564,00
18/2/2011	18.564,00
15/3/2011	17.136,00
14/4/2011	16.422,00
16/5/2011	16.422,00
17/6/2011	14.250,00
20/7/2011	14.250,00
19/8/2011	14.250,00
Total	234.102,00

Responsáveis solidários: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68) e Antônio Carlos Rosa (CPF 133.985.553-49).

Data	Valor (R\$)
17/10/2011	6.000,00
21/11/2011	6.000,00
15/12/2011	6.000,00
19/12/2011	6.000,00
3/1/2012	6.000,00
24/2/2012	6.968,00
16/3/2012	6.968,00
13/4/2012	871,00
15/5/2012	871,00
Total	45.678,00

Responsáveis solidários: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68) e Jucélia Magalhães Taveira (CPF 647.618.352-49).

Data	Valor (R\$)
3/3/2010	38.409,00
16/3/2010	38.409,00
16/4/2010	38.409,00
14/5/2010	39.060,00
22/6/2010	39.060,00
16/7/2010	39.060,00
12/8/2010	42.840,00
15/9/2010	42.840,00
20/10/2010	42.840,00
22/9/2011	6.000,00

Total	366.927,00
-------	------------

Responsável individual: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68):

Data	Valor (R\$)
21/6/2012	871,00
18/7/2012	871,00
21/8/2012	871,00
Total	2.613,00

d) **aplicar**, individualmente, aos Srs. **Joel Rodrigues Lobo** (CPF 305.268.411-68), **Antônio Carlos Rosa** (CPF 133.985.553-49), **Liege Maria Menezes Rodrigues** (CPF 650.678.272-20) e **Jucélia Magalhães Taveira** (CPF 647.618.352-49), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações;

f) **autorizar**, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, e 59, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

g) **encaminhar** cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Amazonas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.”

2. O MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva (peça 34).

É o relatório.