

**Processo 033.354/2019-7**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 84 a 86), pois não concorda com a proposta de julgar irregulares as contas do então secretário de saúde do município de Sena Madureira/AC (gestão: 8/4/2011 a 31/12/2012), Nelson Rodrigues Sales, com a aplicação da multa prevista no artigo 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, pelas razões que se seguem.

2. No subitem 7.27 da instrução à peça 84, a unidade técnica afirmou o seguinte:

7.27. Levando-se em consideração o exposto na constatação nº 350263 do Relatório de Auditoria Denasus (peça 11, p. 6), na qual há transcrição de justificativas prestadas por ex-secretário municipal de Saúde, Sr. Francisco Tadeu Pena Brana, no sentido de não atuar o ocupante do cargo da função Saúde na ordenação de despesas, bem assim levando-se em consideração as evidências advindas a estes autos em face da diligência realizada junto à CEF (peças 35-50), entendeu-se que não se deveria incluir o então secretário municipal de saúde, Nelson Rodrigues Sales, como um dos responsáveis pelo ressarcimento dos débitos acima elencados, apesar do posicionamento do Tomador de Contas Especial (peça 14).

3. De fato, os documentos encaminhados pela CEF demonstraram que os gestores que participaram diretamente da execução das despesas foram Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de prefeito e na condição de ordenador de despesas, e Cecília Teixeira de Sousa, na condição de ordenadora de despesas.

4. Considerando, portanto, que Nelson Rodrigues Sales, apesar de ocupar a função de secretário municipal de saúde, não exercia, de fato, a gestão dos recursos referentes ao SUS, o Ministério Público entende que, além de afastá-lo da responsabilidade pelo débito, não cabe imputar-lhe a multa prevista no artigo 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

5. Ressalta-se que, em casos similares a este, a jurisprudência do Tribunal é no sentido de excluir a responsabilidade do secretário municipal de saúde dos autos, conforme enunciados transcritos abaixo:

Inexistindo provas da atuação do secretário municipal de saúde na gestão de recursos do SUS, sua responsabilidade por eventuais irregularidades deve ser excluída, a despeito de a direção do SUS lhe ser atribuída, como regra, por força do art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990 (Acórdãos 6.780/2017-Segunda Câmara e 4.988/2018-Primeira Câmara)

A presunção de responsabilidade do secretário municipal de saúde em relação à malversação de recursos do SUS (art. 9º, inciso III, c/c art. 32, § 2º, da Lei 8.080/1990) é relativa e deve ser afastada na presença de evidências de que o gestor local de saúde não teve participação efetiva na gestão dos recursos. (Acórdãos 5.884/2021-Segunda Câmara, 500/2020-Primeira Câmara)

6. Em todas as deliberações acima mencionadas, o TCU excluiu dos autos a responsabilidade dos secretários municipais de saúde, visto que não participaram da gestão dos recursos atinentes ao SUS.

7. Assim, em consonância com a jurisprudência do TCU, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se pela exclusão de Nelson Rodrigues Sales dos autos.

8. Cabe, ainda, tecer algumas considerações a respeito da alegação da responsável Cecília Teixeira de Sousa acerca do prazo prescricional de cinco anos supostamente aplicável ao caso concreto.

9. O STF, ao julgar o mérito do referido Tema 899, tendo como *leading case* o RE 636.886, no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, relativamente a pretensões executórias fundadas em decisões condenatórias de Tribunal de Contas, fixou a seguinte tese, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator do RE<sup>1</sup>: “**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**”.

10. A partir da leitura do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, este membro do Ministério Público compreende que a decisão do STF não trata diretamente do andamento de TCEs no âmbito da Corte de Contas. Há que se diferenciar o âmbito de atuação do TCU do âmbito de atuação dos órgãos estatais que, após a formação do título executivo extrajudicial, exercerão a pretensão executória em juízo, como a Advocacia-Geral da União (AGU) (responsável pela cobrança de multas e débitos a serem recolhidos aos cofres da União, bem como de autarquias e fundações públicas federais) e os órgãos jurídicos próprios de entidades da Administração indireta que deles dispõem (a exemplo das sociedades de economia mista, empresas públicas e conselhos de classe).

11. De todo modo, é possível constatar, à vista dos votos consignados no referido julgamento, que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal<sup>2</sup>, é a da **prescritibilidade, como regra, da pretensão de ressarcimento ao erário**. Segundo constou do item 2 da ementa do acórdão, somente seriam imprescritíveis “*as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992*” (grifo nosso), conforme tese anteriormente definida na apreciação do Tema 897<sup>3</sup>.

12. O prazo prescricional quinquenal adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do RE 636.886, por sua vez, guarda relação mais específica com a execução judicial de dívida ativa e decorre da aplicação da legislação federal infraconstitucional ao caso concreto sob análise pelo STF, extrapolando, assim, a matéria constitucional ali apreciada sob a sistemática da repercussão geral, não se revestindo do mesmo alcance *ultra partes*. Ademais, à vista dos demais votos lançados, observa-se que não há sequer uma opinião jurídica uníssona entre os ministros daquela Corte a respeito do cômputo do prazo de prescrição no âmbito do controle externo.

13. O processo de contas, de caráter não judicial, não se confunde com a execução judicial que pode ser deflagrada a partir do título executivo extrajudicial caracterizado pela decisão

---

<sup>1</sup> O entendimento foi acompanhado pelos demais, ainda que com ressalvas pelos Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes.

<sup>2</sup> Constituição Federal:

“Art. 37 *omissis*

(...)”

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” (grifo nosso)

<sup>3</sup> “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

proferida pelo Tribunal de Contas, não podendo lhe ser transpostas, sem qualquer ponderação, as regras de prescrição que se aplicam à segunda.

14. Nesse sentido, ainda que nos pareça necessária a adequação da jurisprudência do TCU à tese fixada pelo STF no Tema 899, no sentido de incorporar o entendimento da prescritibilidade da pretensão ressarcitória, em revisão do entendimento consagrado na Súmula TCU 282<sup>4</sup>, não se mostra adequada a pronta transposição do prazo prescricional aplicado pelo Ministro Alexandre de Moraes, naquele caso concreto, à execução judicial, para a pretensão condenatória exercida por meio do processo de contas.

15. Assim, em coerência com o entendimento consolidado da Corte de Contas quanto à incidência do prazo geral de prescrição do art. 205 do Código Civil<sup>5</sup>, de dez anos, às sanções de sua competência, à falta de norma específica, entendemos que o mesmo pode ser estendido, por iguais razões, para a pretensão condenatória de fins ressarcitórios exercida no âmbito do processo de contas.

16. No caso em exame, considerando que as datas de início da contagem do prazo prescricional se deram a partir de **abril do exercício de 2011 e ao longo do exercício de 2012**, anos em que ocorreram as irregularidades que deram ensejo aos débitos, e que o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi emitido em **8/2/2021** (peça 61), verifica-se que não decorreram dez anos entre as datas mencionadas. Portanto, com a interrupção do curso do prazo prescricional, conclui-se pela **não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva** em relação às irregularidades que causaram os débitos de responsabilidade do ex-prefeito e da então secretária municipal de administração e finanças, conforme análise da unidade instrutiva constante do parágrafo 9º da instrução à peça 84 (p. 22).

17. Assim, diante dos elementos constantes dos autos e das ponderações acima, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento elaborado pela unidade técnica (peças 84-86), propondo a exclusão de Nelson Rodrigues Sales da relação processual.

Ministério Público, em 17 de Fevereiro de 2022.

**RODRIGO MEDEIROS DE LIMA**  
Procurador

---

<sup>4</sup> “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são [*em quaisquer casos*] imprescritíveis.”

<sup>5</sup> Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler; redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).