

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 033.354/2019-7.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Sena Madureira – AC.

Responsáveis: Cecília Teixeira de Sousa (CPF 216.974.002-30);
Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68).

Representação legal: Anderson da Silva Ribeiro (OAB-AC 3.151),
representando Cecília Teixeira de Sousa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. CITAÇÃO. REVELIA DE DOIS GESTORES. PARCIAL REJEIÇÃO DA DEFESA DE UMA RESPONSÁVEL. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO ENTÃO SECRETÁRIO DE SAÚDE. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor de Nilson Roberto Areal de Almeida e Nelson Rodrigues Sales, respectivamente, como prefeito de Sena Madureira – AC (gestão: de 30/3/2011 a 31/12/2012) e secretário municipal de Saúde (gestão: de 8/4/2011 a 31/12/2012), diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da modalidade fundo a fundo sob o valor original de R\$ 1.016.558,53 durante os exercícios de 2009 a 2012.

2. Após a análise final do feito, o Auditor Federal Wagner Dorneles Mariano lançou o seu parecer conclusivo à Peça 84, com anuência dos dirigentes da Secex-TCE (Peças 85 e 86), nos seguintes termos:

“(...) 2. O processo originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria 14.874 (peças 10-11) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC, com o objetivo de atender ao Plano Anual de Atividades de Auditoria - 2014, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS, bem como ao Ofício nº 219, de 28/2/2014, oriundo do Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus/DSEI/ARP/SESAI/MS/AC, que solicitou a verificação da regularidade da aplicação dos recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (IAB-PI), repassados pelo Ministério da Saúde, por meio do Fundo Nacional de Saúde à Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC.

2.1. A auditoria abrangeu os exercícios de 2009 a 2012 e constatou dano ao erário de R\$ 1.043.728,53, sendo R\$ 1.016.558,53 com proposições de devolução para o FNS e R\$ 27.170,00 com proposições de devolução para o FMS de Sena Madureira/AC (peça 10, p. 36), devido às seguintes irregularidades:

a) ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, no exercício de 2011, consoante a Constatação 350269 (peça 11, p. 11-15);

b) ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, no exercício de 2012, consoante a Constatação 350270 (peça 11, p. 15-16);

c) pagamentos realizados no exercício de 2009 com recursos de Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas - IAB-PI, não considerados como ações e procedimentos de assistência básica de saúde destinados às comunidades indígenas, consoante a Constatação 350266 (peça 11, p. 7-11).

2.2. No que diz respeito às proposições de devolução direcionadas ao Fundo Nacional de Saúde, concernentes às constatações 350269 e 350270, o detalhamento do débito realizado pelo Denasus consta da peça 11, p. 35-40; peça 10, p. 1-36.

2.3. No que diz respeito às proposições de devolução direcionadas ao Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC, concernentes à constatação 350266, o detalhamento do débito realizado pelo Denasus consta da peça 11, p. 31-34.

2.4. O Relatório Completo do Tomador de Contas 38/2017 (peça 14), acompanhando entendimento do Denasus, caracterizou a responsabilidade do Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de prefeito municipal de Sena Madureira/AC (gestão: 30/3/2011 a 31/12/2012), e do Sr. Nelson Rodrigues Sales, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (gestão: 8/4/2011 a 31/12/2012).

2.5. O Relatório de Auditoria 657/2019 do Controle Interno (peça 15) retrata as questões relatadas no Relatório de Tomada de Contas Especial.

2.6. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 16), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 17), tendo o Ministro de Estado da Saúde, Sr. Ricardo Barros, registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 18). A responsabilização foi devidamente inscrita no Siafi (peça 9).

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

2.7. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão TCU 1.072/2017-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis constantes das peças 1 e 8.

Fase externa da TCE

3. A presente tomada de contas especial foi autuada no TCU em 14/9/2019, dando início à fase externa da TCE.

3.1. Em 31/7/2020 foi realizada a instrução inicial dos autos no TCU (peça 20). Naquela oportunidade foi proposta a realização de diligências junto ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Acre e a Superintendência da Caixa Econômica Federal no Estado do Acre.

3.2. Foram solicitadas à Superintendência da Caixa Econômica Federal no Estado do Acre o envio das seguintes informações/documentos, atinentes à ocorrência nº 1:

‘- cópia (frente e verso) de 22 cheques (dentre os 177 débitos referentes à Ocorrência n. 1, foram selecionados os 22 débitos com maior valor, porém representando aproximadamente 67% do valor total dos débitos, relacionados a cheques emitidos contra recursos depositados pelo FNS na conta corrente do FMS de Sena Madureira/AC, junto a Caixa Econômica Federal);

- extratos da conta corrente, evidenciando toda a movimentação ocorrida no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012;

- extrato da conta de aplicações financeiras vinculada à conta corrente, evidenciando toda a movimentação ocorrida no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012;

- apresentar informação sobre quais eram as pessoas autorizadas a movimentar os recursos depositados pelo Fundo Nacional de Saúde na conta corrente do Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (CNPJ 12.415.300/0001-10): conta corrente: 0066240018 da agência 033405.’

3.3. Foi solicitado ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Acre o envio das seguintes informações/documentos, atinentes à ocorrência nº 2:

- obter cópia das evidências relativas à Constatação 350266 do Relatório de Auditoria 14.874 (peça 11, p. 7-11), em especial de cópia das notas de empenho e das notas fiscais mencionadas;
- obter informação sobre o firmamento de eventual Termo de Ajuste Sanitário com o município de Sena Madureira/AC, relativo à Constatação 350266 do Relatório de Auditoria Denasus nº 14.874 (em caso afirmativo, informar se houve cumprimento do T.A.S.).

Diligências realizadas

3.4. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 41611/2020-TCU/Seprac, de 1/9/2020 (peça 23), recebido em 8/9/2020 (peça 24), o qual não foi respondido. Foi promovido o reenvio da diligência, mediante o Ofício 62747/2020-TCU/Seprac (peça 51), o qual foi recebido em 24/11/2020 (peça 52). A Coordenação de Análise e Monitoramento de Demandas de Órgãos de Controle, do Ministério da Saúde apresentou, intempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos, constantes da peça 53.

3.5. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 48327/2020-TCU/Seprac, de 8/9/2020 (peça 25), recebido em 10/9/2020 (peça 26), a Caixa Econômica Federal apresentou, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos, constantes das peças 27-50.

3.6. Em 31/1/2021 foi realizada a 2ª instrução técnica (peça 58). Naquela oportunidade foi realizada a análise das respostas (peças 27-50 e 56) à diligência realizada junto à Caixa Econômica Federal (peça 25), bem assim a análise da resposta (peça 53) à diligência realizada junto ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Acre (peça 51). A análise da resposta realizada pela Caixa Econômica Federal encontra-se no item 3.6 daquela instrução técnica (peça 58, p. 3-4), abaixo transcrita, porém a tabulação das cópias de cheques remetidos encontra-se no Anexo 2 daquela instrução técnica (peça 58, p. 33-40):

Análise das Respostas à Diligência

3.6. A Centralizadora Regional Administrativo e Canais Norte da Caixa Econômica Federal apresentou os seguintes esclarecimentos/documentos, mediante o Ofício nº 1685/2020 CIACV NORTE, de 16/9/2020 (peça 28, p. 1) e mediante o Ofício nº 1748/2020 CIACV NORTE (peça 29), encaminhando anexos os seguintes documentos:

- extratos bancários (peças 30-34);
- cópias de cheques (peças 35-50).

3.6.1. Nas cópias dos cheques remetidos sobressaem-se as seguintes informações, consoante planilha de conferência (ver Anexo 2 desta instrução técnica):

a) principal beneficiária das transferências efetuadas pelo FNS originalmente em favor da conta do Fundo Municipal de Saúde foi a Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC;

b) as assinaturas que mais aparecem na ordenação dos recursos depositados pelo FNS na conta corrente do FMS são de dois gestores estranhos à função Saúde, situação essa em afronta ao previsto no inciso VII do art. 3º da Lei Municipal nº 305/2010 (peça 50, p. 10):

- Cecília Teixeira de Sousa (CPF 216.974.002-30);
- Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68), na condição de prefeito municipal.

3.6.2. Em relação à Sra. Cecília Teixeira de Sousa, efetuou-se pesquisa na internet, localizando-se a informação que seria diretora financeira da Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC, consoante press release publicado no site do TJAC, datado de 28/3/2018 (peça 56), todavia não consta o período de gestão.

3.6.3. Não foi localizado o período de gestão da Sra. Cecília Teixeira de Sousa (CPF 216.974.002-30), porém suas assinaturas constam em cheques no seguinte intervalo: 26/4/2011 a 4/10/2012 (ver Anexo 2).

3.6.4. Pelo Ofício nº 1748/2020 CIACV NORTE (peça 29) foi remetido um link para acesso virtual aos documentos solicitados, porém não funcionou quando da realização desta instrução técnica.

3.6.5. Dentre os documentos remetidos (peças 27 a 50), não há informação sobre quais eram as pessoas autorizadas a movimentar os recursos depositados pelo Fundo Nacional de Saúde na conta corrente do Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (CNPJ 12.415.300/0001-10): conta corrente: 0066240018 da agência 033405), no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012.

3.6.6. No Ofício 252/2021 CIACV, de 21/1/2021 (peça 56), constam os seguintes esclarecimentos para a não localização das pessoas autorizadas a realizar a movimentação da conta corrente (destaque nosso):

Em complemento ao Ofício 1748/2020 CIACVBE, informamos que devido ao tempo decorrido, não

foi localizada FAA com a informação das pessoas autorizadas a realizar movimentação, porém todos os cheques solicitados apresentam a assinatura do Prefeito Nilson Areal, titular da época.

3.6.7. Em relação às cópias de documentos bancários remetidos pela CEF, não se encontram as relativas aos seguintes cheques/ordem de pagamento solicitados na diligência:

DATA FATO GERADOR	TIPO DOCUMENTO	Nº DO DOCUMENTO	VALOR (R\$)
1º/12/2011	cheque	900071	50 480,25
7/12/2011	cheque	900073	12 346,62
27/12/2011	cheque	173	10 550,00
15/5/2012	ordem de pagamento	1147	12 900,00
13/8/2012	cheque	191	20 859,30

3.6.8. Dessa feita, considera-se parcialmente atendida a diligência realizada junto à Caixa Econômica Federal.'

3.7. Ao final da 2ª instrução técnica, foi proposta a realização das seguintes medidas:

a) em relação à Ocorrência 1, citação das seguintes pessoas:

- Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de prefeito municipal de Sena Madureira/AC (gestão: 30/3/2011 a 31/12/2012);

- Sra. Cecília Teixeira de Sousa, na condição de diretora financeira da Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC e na condição de ordenadora de despesas;

b) em relação à Ocorrência 1ª, audiência da seguinte pessoa:

- Sr. Nelson Rodrigues Sales, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (gestão: 8/4/2011 a 31/12/2012, cf. peça 2, p. 4-5)

c) em relação à Ocorrência 2, foi proposto que se dispensasse o município de Sena Madureira/AC da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde, na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário.

3.8. Em 5/2/2021 o Relator autorizou a realização das citações e da audiência propostas, mediante Despacho (peça 61).

3.9. Em 12/2/2021 foi juntado aos autos cópia de e-mail oriundo da Caixa Econômica Federal (peça 62), pelo qual foi complementada a resposta trazida aos autos, em atendimento ao Ofício 48327/2020-TCU/Seproc, de 8/9/2020. Foram localizadas em sistema informatizado da instituição bancária pessoas autorizadas a movimentar os recursos depositados na conta nº 3340.006.00624001-8, no período de janeiro/2011 a dezembro/2012, dentre as quais a Sra. Cecília Teixeira de Sousa:

- CPF 659.471.772-34, data de nascimento: 13/11/1979, data de início: 21/3/2011 a 16/10/2015;

- CPF 412.848.362-15, data de nascimento: 26/5/1974, data de início: 24/12/2012 a 16/10/2015;

- CPF 216.974.002-30, data de nascimento: 10/6/1967, data de início: 20/6/2012 a 16/10/2015;

- CPF 624.823.272-53, data de nascimento: 9/6/1976, data de início: 20/6/2012 a 16/10/2015;

- CPF 528.300.472-49, data de nascimento: 19/1/1975, data de início: 21/3/2011 a 16/10/2015.

Análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012

Verificação de Eventual Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

4. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e ampla defesa, uma vez 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), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas referem-se aos exercícios de 2011 e 2012, e os responsáveis foram notificados sobre as

irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme descrito no Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 38/2017 (peça 14):

a) Nilson Roberto Arel de Almeida: ofício nº 301, de 1º/12/2014 (peça 8, p. 1-2): comunicou os resultados da auditoria nº 14.874; ofício nº 19, de 10/2/2015 (peça 8, p. 7): encaminhou cópia do relatório da auditoria nº 14.874, com demonstrativo de débito anexado; e Ofício Sistema nº 7805/MS/SE/FNS, de 12/9/2016 (peça 8, p. 11-12): encaminhou cobrança relativa às irregularidades na aplicação dos recursos do SUS, conforme Relatório de Auditoria nº 14.874;

b) Nelson Rodrigues Sales: ofício nº 309, de 1º/12/2014 (peça 8, p. 3-4): comunicou os resultados da auditoria nº 14.874; ofício nº 18, de 10/2/2015 (peça 8, p. 5): encaminhou cópia do relatório da auditoria nº 14.874, com demonstrativo de débito anexado; e Ofício Sistema nº 7804/MS/SE/FNS, de 12/9/2016 (peça 8, p. 9-10): encaminhou cobrança relativa às irregularidades na aplicação dos recursos do SUS, conforme Relatório de Auditoria nº 14.874;

c) Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC: Ofício Sistema nº. 007806/MS/SE/FNS, de 12/9/2016 (peça 8, p. 13-14): encaminhou comunicação sobre instauração de TCE, além de ter apresentado a possibilidade de recolhimento dos débitos apurados no âmbito do Relatório de Auditoria nº 14.874;

d) Município de Sena Madureira/AC: não foi notificado na fase interna da TCE;

e) Cecília Teixeira de Sousa: não foi notificada na fase interna da TCE.

Valor de Constituição da TCE

4.1. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 era de R\$ 1.488.492,67, portanto superior ao limite mínimo de 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.

Verificação da existência de outros débitos

4.2. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1.772/2017-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
Nelson Rodrigues Sales	013.180/2020-7 (encerrado)
Nilson Roberto Areal de Almeida	015.235/2018-1 (aberto); 026.725/2016-9 (encerrado);
Cecília Teixeira de Sousa	não há.

Exame técnico

5. Pela Portaria MS/GM 2012, de 14/9/2012, foi extinto o Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (IAB-PI).

5.1. Em consulta ao site do FNS foram colhidas as seguintes informações quanto aos repasses efetuados, no período 2009-2012, a título de Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas (IAB-PI), à Prefeitura Municipal e ao Fundo Municipal de Sena Madureira/AC:

Quadro 1: Repasses do FNS a título de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (em R\$)

Exercício/ Destinatário	Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC	Fundo Municipal Saúde de Sena Madureira/AC
2009	891.550,00	-
2010	648.400,00	243.150,00
2011	-	1.053.650,00
2012	-	162.100,00

Fonte: FNS (Disponível em: <https://consultafns.saude.gov.br>. Acesso em: 28 jul. 2020).

5.2. Em 2009/2010, os créditos repassados para a Prefeitura Municipal de Sena

Madureira/AC foram realizados na seguinte conta corrente: banco 001, ag. 012793, conta corrente 0000580406.

5.3. Em 2010, os créditos repassados para o FMS de Sena Madureira/AC foram realizados nas seguintes contas correntes: banco 001, ag. 012793, 15492X, no valor de R\$ 81.500,00; e banco 104, ag. 033405, conta corrente: 0066240018, no valor de 163.000,00.

5.4. Em 2011/2012, os créditos foram realizados na seguinte conta corrente: banco 104, ag. 033405, conta corrente: 0066240018.

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

6. Extrai-se da situação sintetizada na seção 'histórico' desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades:

7. Ocorrência 1: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados (recursos do Incentivo de Atenção Básica dos Povos Indígenas-IAB-PI), na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC, no período de 2011/2012, evidenciado nas constatações 350269 e 350270 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874.

Valor histórico: R\$ 1.016.558,53;

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal/1988; art. 26 da Lei 10.180/2001; arts. 60, 62, 63, 64, bem como o parágrafo único deste último, e 65 da Lei 4.320/1964; art. 66; e § 4º do art. 139 do Decreto 93.872/1986; art. 37, **caput**, c/c parágrafo único do artigo 70, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 11 do Decreto 1.651/1995.

Responsáveis: Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de prefeito municipal de Sena Madureira/AC (gestão: 30/3/2011 a 31/12/2012); e Sr. Nelson Rodrigues Sales, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (gestão: 8/4/2011 a 31/12/2012).

Condutas: Não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde (recursos do Incentivo de Atenção Básica dos Povos Indígenas-IAB-PI) pelo Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.

Evidências: Constatação 350269 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874 (peça 11, p. 11-15); Constatação 350270 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874 (peça 11, p. 15-16); e extratos bancários da conta corrente: 0066240018, ag. 033405, banco 104 (peças 30-34).

7.1. Na Constatação 350269 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874 (peça 11, p. 11-15) foi reportada a ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, no exercício de 2011.

7.2. No relatório de auditoria restou apontado que no exercício de 2011, os recursos de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (IAB-PI), foram movimentados nas contas bancárias nº 8.260-0, agência 1279-3, banco 001 - BB e nº 000026-0, agência nº 3340-5, 104 - CEF, onde os débitos, em cada conta, corresponderam a R\$ 11.980,19 e R\$ 1.050.662,92, respectivamente, totalizando o montante de R\$ 1.062.643,11 (peça 11, p. 11).

7.3. Segundo a equipe de fiscalização, apesar de disponibilizados os extratos bancários das referidas contas, não foram apresentados os devidos processos legais de execução das despesas, relacionadas ao montante acima especificado, tais como: Processos de Pagamentos (Nota de Empenho, de Liquidação, Nota Fiscal e Nota de Pagamento), Controle de Entrada, Estoque e Dispensação de Medicamentos, Controle de Tráfego e Abastecimento de Veículos e Procedimentos Licitatórios pertinentes às despesas com recursos das ações supracitadas.

7.4. A equipe de fiscalização apontou como evidências: verificação in loco e extratos bancários/2011 (peça 11, p. 11).

7.5. Foram apresentadas justificativas pelos seguintes gestores: Sra. Tatiana Elizabeth Maradey Vieira Hassem (peça 11, p. 11-13).

7.6. Foi realizada a análise das justificativas apresentadas pela equipe de auditoria, a qual se manifestou no seguinte sentido (peça 11, p. 13, destaque nosso):

‘Dos débitos no valor de R\$ 1.062.643,11 (...), foram comprovados o montante de R\$ 239.270,22 (...), conforme análise dos processos de pagamentos disponibilizados, do período de 25/01/2011 a 04/04/2011, restando ser comprovado R\$ 823.372,89 (...).

Contudo, cabe destacar, ainda, que não foram apresentados os processos administrativos das licitações que antecederam a realização das despesas no exercício de 2011, bem como, das ressalvas expressas nos arts. 24 (Dispensa de Licitação) e 25 (Inexigibilidade) da Lei nº 8.666/1993, apesar de estarem informados em algumas notas de empenhos os números de determinados procedimentos licitatórios.

Também, foram identificados a inexistência de vínculo formal, legal, dos profissionais que atuaram nas ações de atenção básica aos povos indígenas no exercício de 2011.’

7.7. A equipe de fiscalização listou como responsáveis pelo débito as seguintes pessoas (peça 11, p. 13): Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida e Sr. Nelson Rodrigues Sales.

7.8. Na Constatação 350270 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874 (peça 11, p. 15-16) foi reportada a ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, no exercício de 2012.

7.9. Foi consignado no relatório de fiscalização que no exercício de 2012, os recursos de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (IAB-PI), foram movimentados na conta bancária nº 000026-0, agência nº 3340-5, 104 - CEF. Considerando os extratos bancários e a Relação de Ordens de Pagamento por Empenho e Funcional, os débitos verificados corresponderam ao montante de R\$ 193.185,64. Foi ressaltado que o débito ocorrido na conta bancária em 4/1/2012, no valor total de R\$ 1.237,65, não apresentava registro na supracitada relação.

7.10. Restou, ainda, consignado que apesar de disponibilizados os extratos bancários e a Relação de Ordens de Pagamento por Empenho e Funcional da referida conta, não foram apresentados os devidos processos legais de execução das despesas, relacionadas ao montante acima especificado, tais como: Processos de Pagamentos (Nota de Empenho, de Liquidação, Nota Fiscal e Nota de Pagamento), Controle de Entrada, Estoque e Dispensação de Medicamentos, Controle de Tráfego e Abastecimento de Veículos e Procedimentos Licitatórios pertinentes às despesas com recursos das ações supracitadas.

7.11. Como fontes das evidências foram apontados: Verificação in loco, Relação de Ordens de Pagamento por Empenho e Funcional/2012 e Extratos Bancário/2012.

7.12. Por meio de documento, s/nº, datado de 18/12/2014, o Sr. Nelson Rodrigues Sales, ex-Secretário Municipal de Saúde, apresentou justificativas, as quais foram transcritas na íntegra na Constatação 350269.

7.13. A equipe de fiscalização não acatou as justificativas apresentadas.

7.14. A equipe de fiscalização listou como responsáveis pelo débito as seguintes pessoas (peça 11, p. 13): Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida e Sr. Nelson Rodrigues Sales.

7.15. No que diz respeito às proposições de devolução direcionadas ao Fundo Nacional de Saúde, concernentes às constatações 350269 e 350270, o detalhamento do débito realizado pelo Denasus consta da peça 11, p. 31-40; peça 10, p. 1-36, e os extratos bancários constam da peça 5:

Nº Constatação	Nº Devolução	Data fato gerador	Tipo documento	Nº do documento	Valor (R\$)
350269	506074	25/04/2011	Extrato Bancário	42	1 800,00
350269	506080	26/04/2011	Extrato Bancário	44	11 668,40
350269	506076	26/04/2011	Extrato Bancário	41	2 455,00
350269	506079	26/04/2011	Extrato Bancário	900020	1 000,00
350269	506077	26/04/2011	Extrato Bancário	900019	1 090,00
350269	506085	28/04/2011	Extrato Bancário	47	1 046,50
350269	506083	28/04/2011	Extrato Bancário	43	1 090,00

350269	506084	28/04/2011	Extrato Bancário	46	510,00
350269	506087	28/04/2011	Extrato Bancário	900018	51 227,25
350269	506093	29/04/2011	Extrato Bancário	45	1 343,50
350269	506096	18/05/2011	Extrato Bancário	49	2 000,00
350269	506097	19/05/2011	Extrato Bancário	52	9 244,76
350269	506099	20/05/2011	Extrato Bancário	57	2 585,46
350269	506107	23/05/2011	Extrato Bancário	51	51 227,25
350269	506106	23/05/2011	Extrato Bancário	50	3 580,00
350269	506101	23/05/2011	Extrato Bancário	54	545,00
350269	506102	23/05/2011	Extrato Bancário	55	585,00
350269	506100	23/05/2011	Extrato Bancário	53	650,00
350269	506104	23/05/2011	Extrato Bancário	56	2 366,00
350269	506111	24/05/2011	Extrato Bancário	59	2 800,00
350269	506110	24/05/2011	Extrato Bancário	58	949,88
350269	506002	24/05/2011	Extrato Bancário	8514259	485,00
350269	506115	01/06/2011	Extrato Bancário	60	1 000,00
350269	506116	01/06/2011	Extrato Bancário	61	800,00
350269	506120	01/06/2011	Extrato Bancário	65	996,00
350269	506118	01/06/2011	Extrato Bancário	63	500,00
350269	506119	01/06/2011	Extrato Bancário	64	1 709,50
350269	506122	02/06/2011	Extrato Bancário	66	3 157,55
350269	506123	03/06/2011	Extrato Bancário	62	1 248,70
350269	506125	10/06/2011	Extrato Bancário	70	2 100,00
350269	506131	17/06/2011	Extrato Bancário	69	2 406,00
350269	506129	17/06/2011	Extrato Bancário	68	1 501,50
350269	506132	21/06/2011	Extrato Bancário	71	17 037,58
350269	506135	29/06/2011	Extrato Bancário	72	49 317,25
350269	506136	29/06/2011	Extrato Bancário	78	545,00
350269	506143	30/06/2011	Extrato Bancário	74	1 000,00
350269	506142	30/06/2011	Extrato Bancário	73	1 237,90
350269	506144	01/07/2011	Extrato Bancário	81	19 307,60
350269	506147	04/07/2011	Extrato Bancário	79	3 971,00
350269	506149	04/07/2011	Extrato Bancário	80	3 186,75
350269	506151	05/07/2011	Extrato Bancário	76	2 185,00
350269	506153	11/07/2011	Extrato Bancário	75	800,00
350269	506155	13/07/2011	Extrato Bancário	77	1 196,30
350269	506157	18/07/2011	Extrato Bancário	82	1 450,00
350269	506158	18/07/2011	Extrato Bancário	83	4 340,00
350269	506161	18/07/2011	Extrato Bancário	86	1 200,00
350269	506164	18/07/2011	Extrato Bancário	88	1 200,00
350269	506160	18/07/2011	Extrato Bancário	85	2 400,00
350269	506163	18/07/2011	Extrato Bancário	87	1 200,00
350269	506168	22/07/2011	Extrato Bancário	90	1 833,00
350269	506166	22/07/2011	Extrato Bancário	84	500,00
350269	506167	22/07/2011	Extrato Bancário	89	1 248,70

350269	506172	26/07/2011	Extrato Bancário	94	49 917,25
350269	506173	28/07/2011	Extrato Bancário	92	7 159,75
350269	506174	28/07/2011	Extrato Bancário	93	1 000,00
350269	506007	05/08/2011	Extrato Bancário	95	3 274,00
350269	506021	08/08/2011	Extrato Bancário	100	600,00
350269	506017	08/08/2011	Extrato Bancário	96	1 278,00
350269	506019	08/08/2011	Extrato Bancário	99	1 890,00
350269	506014	08/08/2011	Extrato Bancário	91	1 272,00
350269	506027	15/08/2011	Extrato Bancário	101	2 428,00
350269	506028	16/08/2011	Extrato Bancário	97	205,00
350269	506031	18/08/2011	Extrato Bancário	98	960,00
350269	506035	23/08/2011	Extrato Bancário	104	7 781,00
350269	506037	25/08/2011	Extrato Bancário	105	961,01
350269	506047	25/08/2011	Extrato Bancário	109	3 572,00
350269	506044	26/08/2011	Extrato Bancário	103	2 497,40
350269	506053	29/08/2011	Extrato Bancário	110	1 150,00
350269	506050	29/08/2011	Extrato Bancário	107	1 995,50
350269	506055	29/08/2011	Extrato Bancário	108	1 396,27
350269	506049	29/08/2011	Extrato Bancário	106	1 481,00
350269	506062	31/08/2011	Extrato Bancário	111	49 917,25
350269	506066	01/09/2011	Extrato Bancário	113	2 150,00
350269	506065	01/09/2011	Extrato Bancário	112	220,00
350269	506069	08/09/2011	Extrato Bancário	114	1 272,00
350269	506073	14/09/2011	Extrato Bancário	115	4 587,00
350269	506075	16/09/2011	Extrato Bancário	116	3 000,00
350269	506081	19/09/2011	Extrato Bancário	117	4 960,00
350269	506088	23/09/2011	Extrato Bancário	119	7 237,00
350269	506095	23/09/2011	Extrato Bancário	123	900,00
350269	506086	23/09/2011	Extrato Bancário	118	800,00
350269	506089	23/09/2011	Extrato Bancário	120	1 400,00
350269	506094	23/09/2011	Extrato Bancário	122	900,00
350269	506092	23/09/2011	Extrato Bancário	121	1 000,00
350269	506098	28/09/2011	Extrato Bancário	129	3 382,50
350269	506105	29/09/2011	Extrato Bancário	128	1 343,00
350269	506103	29/09/2011	Extrato Bancário	125	800,00
350269	506108	30/09/2011	Extrato Bancário	133	3 600,00
350269	506109	30/09/2011	Extrato Bancário	135	1 000,00
350269	506117	03/10/2011	Extrato Bancário	134	7 280,00
350269	506112	03/10/2011	Extrato Bancário	124	2 009,00
350269	506114	03/10/2011	Extrato Bancário	127	51 317,19
350269	506113	03/10/2011	Extrato Bancário	126	1 000,00
350269	506121	04/10/2011	Extrato Bancário	132	1 327,00
350269	506005	11/10/2011	Extrato Bancário	851427	1 200,00
350269	506124	11/10/2011	Extrato Bancário	136	1 800,00
350269	506126	18/10/2011	Extrato Bancário	130	3 063,00

350269	506127	18/10/2011	Extrato Bancário	131	750,00
350269	506128	19/10/2011	Extrato Bancário	141	2 720,00
350269	506130	19/10/2011	Extrato Bancário	143	1 272,00
350269	506133	20/10/2011	Extrato Bancário	138	3 420,00
350269	506134	20/10/2011	Extrato Bancário	139	396,85
350269	506260	21/10/2011	Extrato Bancário	144	1 086,00
350269	506138	25/10/2011	Extrato Bancário	142	830,00
350269	506139	25/10/2011	Extrato Bancário	149	1 090,00
350269	506141	25/10/2011	Extrato Bancário	151	1 900,00
350269	506140	25/10/2011	Extrato Bancário	150	480,00
350269	506145	26/10/2011	Extrato Bancário	146	1 570,00
350269	506146	26/10/2011	Extrato Bancário	148	420,00
350269	506150	27/10/2011	Extrato Bancário	152	7 778,37
350269	506148	27/10/2011	Extrato Bancário	147	4 770,84
350269	506156	31/10/2011	Extrato Bancário	153	54 732,23
350269	506162	31/10/2011	Extrato Bancário	155	1 930,00
350269	506159	31/10/2011	Extrato Bancário	154	1 000,00
350269	506154	31/10/2011	Extrato Bancário	140	255,00
350269	506165	04/11/2011	Extrato Bancário	157	450,00
350269	506171	09/11/2011	Extrato Bancário	156	2 542,40
350269	506170	09/11/2011	Extrato Bancário	137	722,90
350269	506175	17/11/2011	Extrato Bancário	900061	1 550,00
350269	506176	17/11/2011	Extrato Bancário	900066	800,00
350269	506181	22/11/2011	Extrato Bancário	900067	1 340,00
350269	506178	22/11/2011	Extrato Bancário	159	529,50
350269	506182	22/11/2011	Extrato Bancário	900062	4 315,00
350269	506179	22/11/2011	Extrato Bancário	900063	1 733,07
350269	506180	22/11/2011	Extrato Bancário	900065	2 362,00
350269	506183	24/11/2011	Extrato Bancário	158	262,00
350269	506184	30/11/2011	Extrato Bancário	160	2 031,50
350269	506185	30/11/2011	Extrato Bancário	900064	190,00
350269	506186	30/11/2011	Extrato Bancário	900068	774,00
350269	506188	01/12/2011	Extrato Bancário	900069	5 200,00
350269	506189	01/12/2011	Extrato Bancário	900071	50 480,25
350269	506191	06/12/2011	Extrato Bancário	900072	1 000,00
350269	506190	06/12/2011	Extrato Bancário	900070	1 090,00
350269	506192	07/12/2011	Extrato Bancário	900073	12 346,62
350269	506195	16/12/2011	Extrato Bancário	900075	7 962,82
350269	506193	16/12/2011	Extrato Bancário	900074	7 901,00
350269	506197	20/12/2011	Extrato Bancário	162	1 090,00
350269	506198	20/12/2011	Extrato Bancário	164	1 000,00
350269	506204	20/12/2011	Extrato Bancário	900078	2 400,00
350269	506200	20/12/2011	Extrato Bancário	900077	1 200,00
350269	506199	20/12/2011	Extrato Bancário	166	2 200,00
350269	506203	21/12/2011	Extrato Bancário	900076	3 918,60

350269	506201	21/12/2011	Extrato Bancário	165	1 046,42
350269	506202	21/12/2011	Extrato Bancário	900079	50 480,25
350269	506205	23/12/2011	Extrato Bancário	171	2 749,90
350269	506207	26/12/2011	Extrato Bancário	900080	270,20
350269	506209	26/12/2011	Extrato Bancário	169	5 472,00
350269	506206	26/12/2011	Extrato Bancário	170	7 905,00
350269	506210	26/12/2011	Extrato Bancário	172	6 213,70
350269	506208	26/12/2011	Extrato Bancário	168	882,60
350269	506211	27/12/2011	Extrato Bancário	173	10 550,00
350269	506212	28/12/2011	Extrato Bancário	163	1 028,42
350269	506213	28/12/2011	Extrato Bancário	167	2 362,00
350269	506214	29/12/2011	Extrato Bancário	174	1 512,00
350270	506261	04/01/2012	Extrato Bancário	105891	1 237,65
350270	506265	24/02/2012	Extrato Bancário	177	1 000,00
350270	506264	24/02/2012	Extrato Bancário	176	17 000,00
350270	506267	27/02/2012	Extrato Bancário	178	7 652,29
350270	506268	28/02/2012	Extrato Bancário	179	3 201,40
350270	506269	29/02/2012	Extrato Bancário	180	5 547,50
350270	506271	05/03/2012	Extrato Bancário	181	20 812,00
350270	506273	08/03/2012	Extrato Bancário	185	1 953,00
350270	506272	08/03/2012	Extrato Bancário	183	17 000,00
350270	506275	08/03/2012	Extrato Bancário	186	1 000,00
350270	506278	13/03/2012	Extrato Bancário	184	1 502,00
350270	506277	13/03/2012	Extrato Bancário	182	1 868,10
350270	506263	05/04/2012	Extrato Bancário	187	897,60
350270	506266	05/04/2012	Extrato Bancário	188	310,50
350270	506270	18/04/2012	Extrato Bancário	189	1 440,00
350270	506318	03/05/2012	Ordem de Pagamento	1148	1 325,00
350270	506280	15/05/2012	Ordem de Pagamento	1146	6 450,00
350270	506316	15/05/2012	Ordem de Pagamento	1147	12 900,00
350270	506274	13/08/2012	Extrato Bancário	191	20 859,30
350270	506276	13/08/2012	Extrato Bancário	192	40 625,30
350270	506321	20/08/2012	Ordem de Pagamento	2249	1 623,00
350270	506279	04/10/2012	Extrato Bancário	900121	20 312,00
350270	506323	19/11/2012	Ordem de Pagamento	3026	6 669,00

Fundamentação para o encaminhamento da ocorrência I

7.16. Ressalte-se que todas as ocorrências referem-se à falta e/ou falha na documentação comprobatória das despesas, como descrito no Relatório de Auditoria 14.874 (peças 10-11) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus).

7.17. Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição

Federal, 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 e 66 e 145 do Decreto nº 93.872/1986.

7.18. A regularidade do pagamento com recursos públicos somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de liquidação e empenho da despesa fixados nos arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964 e demais normas regentes.

Individualização das Condutas

7.19. Na fase interna da TCE foram incluídos no rol de responsáveis o ex-prefeito e o ex-secretário municipal de saúde, quanto aos débitos relativos aos exercícios de 2011/2012.

7.20. Todavia, a consulta ao sítio do FNS na internet demonstrou que em 2011/2012 os recursos do IAB-PI foram repassados integralmente para conta corrente de titularidade do Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC: banco 104, ag. 033405, conta corrente: 0066240018.

7.21. Por outro lado, há registro no âmbito da Constatação nº 350263 que o FMS foi instituído pela Lei Municipal 305, de 18/5/2010 (peça 11, p. 6). Ainda na Constatação nº 350263 há transcrição de justificativas prestadas pelo Sr. Francisco Tadeu Pena Brana, ex-secretário municipal de saúde (gestão: 1º/6/2010 a 31/12/2010), nas quais há a alegação de que os processos relativos ao ciclo da despesa eram de responsabilidade da Secretaria de Administração e Finanças, juntamente com a Gerência de Recursos Humanos da Prefeitura, além da Gerência do Polo Indígena local, a qual era responsável pelas solicitações de contratação de pessoal, pagamento de salários de prestadores de serviços.

7.22. Diante desse contexto, foi proposta na instrução técnica inicial (peça 20) a realização de diligência junto à Superintendência da Caixa Econômica Federal no Estado do Acre:

- cópia (frente e verso) de 22 cheques (dentre os 177 débitos referentes à Ocorrência n. 1, foram selecionados os 22 débitos com maior valor, porém representando aproximadamente 67% do valor total dos débitos, relacionados a cheques emitidos contra recursos depositados pelo FNS na conta corrente do FMS de Sena Madureira/AC, junto a Caixa Econômica Federal);

- extratos da conta corrente, evidenciando toda a movimentação ocorrida no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012;

- extrato da conta de aplicações financeiras vinculada à conta corrente, evidenciando toda a movimentação ocorrida no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012;

- apresentar informação sobre quais eram as pessoas autorizadas a movimentar os recursos depositados pelo Fundo Nacional de Saúde na conta corrente do Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC: conta corrente: 0066240018 da agência 033405).

7.23. Em face da diligência realizada (peça 23), advieram aos autos documentos bancários (peças 27-50), contendo informações quanto a outras pessoas que participaram diretamente ou se beneficiaram da execução das despesas efetuadas com recursos repassados pelo FNS ao FMS de Sena Madureira/AC:

- Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de prefeito municipal de Sena Madureira/AC e na condição de ordenador de despesas;

- Cecília Teixeira de Sousa, na condição de ordenadora de despesas;

- Município de Sena Madureira/AC, na condição de beneficiário das transferências realizadas a partir de recursos originalmente creditados pelo FNS em favor do Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC.

7.24. Considerando-se que na ocorrência nº 1 foram agrupadas duas constatações do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874 (constatação 350269, à peça 11, p. 11-15; constatação 350270, à peça 11, p. 15-16), as quais tratam de ausência de documentação comprobatória das despesas; considerando-se que constou como beneficiária a Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC na maior parte dos cheques enviados pela CEF (peças 35-50), em atendimento à diligência realizada (peça 25); entendemos que esse contexto aponta no sentido de não comprovação da boa regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face de ausência de evidências que os recursos tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo-se aplicar a esses débitos a hipótese veiculada no item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário (destaques nossos):

'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;'

7.25. *Em face das informações até o momento disponíveis, cabe realizar a inclusão da Sra. Cecília Teixeira de Sousa no rol de responsáveis.*

7.26. *Dessa feita, foi proposta na instrução técnica precedente (peça 58) a realização de citação dos gestores responsáveis:*

- Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de prefeito municipal de Sena Madureira/AC e na condição de ordenador de despesas, pelos débitos listados no Anexo 3 desta instrução técnica; bem assim pelos débitos listados no Anexo 4 desta instrução técnica, esses últimos em solidariedade com a Sra. Cecília Teixeira de Sousa;

- Cecília Teixeira de Sousa, na condição de diretora financeira da Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC e na condição de ordenadora de despesas: pelos débitos listados no Anexo 4 desta instrução técnica, em solidariedade com o Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida.

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, Sr. Nelson Rodrigues Sales, como um dos responsáveis pelo ressarcimento dos débitos acima elencados, apesar do posicionamento do Tomador de Contas Especial (peça 14).*

7.28. *Também a partir da resposta à diligência efetuada junto ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde, passou a integrar os autos cópia da Lei Municipal nº 305, de 18/5/2010, que criou o Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (peça 50, p. 9-11). Considerando-se que os débitos tratados na ocorrência nº 1 referem-se ao período de 25/4/2011 a 13/8/2012; considerando que já estava vigente a Lei Municipal nº 305, de 18/5/2010, a qual atribuiu poderes de gestão sobre os recursos financeiros do FMS ao gestor municipal da saúde; considerando o disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8080/1990; considerando-se nos documentos bancários sobressai a informação que os recursos financeiros da área da Saúde eram geridos por pessoas estranhas à função Saúde, resta configurada omissão do então secretário municipal de Saúde no zelo pelo devido uso dos recursos atinentes à função Saúde, razão pela qual foi proposta na instrução técnica precedente (peça 58) a realização de audiência do Sr. Nelson Rodrigues Sales, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (gestão: 8/4/2011 a 31/12/2012).*

7.29. *A estrutura desta ocorrência consta a seguir:*

Ocorrência 1ª: Omissão no zelo pelo devido uso dos recursos atinentes à função Saúde, repassados pelo FNS ao FMS de Sena Madureira/AC, destinados ao financiamento das ações/atividades relativas à Atenção Básica dos Povos Indígenas (IAB-PI).

Data da irregularidade: de 25/4/2011 a 20/8/2012

Dispositivos violados: inciso III do art. 9º da Lei 8080/1990; inciso VII do art. 3º da Lei Municipal nº 305/2010 (peça 50, p. 10).

Responsável: Nelson Rodrigues Sales, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (gestão: 8/4/2011 a 31/12/2012, cf. peça 2, p. 4-5)

Condutas: omitir-se no zelo pelo devido uso dos recursos repassados pelo FNS ao Fundo Municipal de Sena Madureira/AC a título de Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas (IAB-PI), depositados na Caixa Econômica Federal, ag. 033405, conta corrente: 0066240018.

Evidências: Constatação 350263 do Relatório de Auditoria Denasus nº 14.874 (peça 11, p. 6); Constatação 350269 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874 (peça 11, p. 11-15); Constatação 350270 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874 (peça 11, p. 15-16); Lei Municipal

nº 305/2010 (peça 50, p. 10): instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC; cheques emitidos contra recursos depositados pelo FNS na conta corrente do FMS de Sena Madureira/AC, junto a Caixa Econômica Federal (peças 35 a 50), assinados por outros gestores estranhos à função Saúde; e extratos bancários da conta corrente: 0066240018, ag. 033405, banco 104 (peças 30-34).

8. Ocorrência 2: Desvio de objeto na aplicação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, pela utilização de recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (IAB-PI) para pagar despesas em desacordo com o disposto no art. 4º da Portaria GM/MS nº 2656, de 17/10/2007, evidenciado na Constatação 350266 do Relatório de Auditoria Denasus nº 14.874 (peça 11, p. 7-11)

Valor histórico: R\$ 27.170,00;

Dispositivos violados: art. 4º da Portaria GM/MS 2656, de 17/10/2007, combinado com o **caput** do art. 6º da Portaria GM/MS 204, de 29/1/2007; art. 9º, **caput** e inciso III, da Lei nº 8.080/1990; art. 73 do Decreto-lei 200/1967; e art. 23 do Decreto 93.872/1986;

Responsáveis: Município de Sena Madureira/AC.

Condutas: aplicar recursos transferidos pela União para função Saúde dentro da própria função, mas em objeto diferente do que se destinava, caracterizado pela utilização de recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (IAB-PI) para pagar despesas em desacordo com o disposto no art. 4º da Portaria GM/MS nº 2656, de 17/10/2007.

Evidência: Constatação 350266 do Relatório de Auditoria 14.874 (peça 11, p. 7-11).

8.1. Na Constatação 350266 do Relatório de Auditoria 14.874 (peça 11, p. 7-11) foi reportado que foram realizados pagamentos no exercício de 2009, no valor de R\$ 27.170,00, com recursos de Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas - IAB-PI, não considerados como ações e procedimentos de assistência básica de saúde destinados às comunidades indígenas, conforme previsto no art. 1º da Portaria GM/MS/CJ 47, de 23/6/2006, art. 4º da Portaria GM/MS 2656, de 17/10/2007 (revogado pela Portaria GM/MS 2012, de 14/9/2012), combinado com o art. 6º da Portaria GM/MS 204/2007:

- Empenho 0045, de 05/01/2009, Nota de Pagamento 00299, NF 8107, no valor de R\$ 1.250,00, Histórico: 'Serviços no fornecimento de carne bovina para atender a confraternização de final de ano dos indígenas';

- Empenho 0267, de 05/01/2009, Nota de Pagamento 00031, no valor de R\$ 2.500,00, Histórico: 'Serviços na elaboração de projetos na área de saúde, para atender a este município';

- Empenho 00535, de 27/02/2009, Nota de Pagamento 00542, NF 8329, no valor de R\$ 1.000,00, Histórico: 'Serviços para atender a Unidade de Saúde Edson Sales';

- Empenho 00665, de 09/03/2009, Nota de Pagamento 00679, NF 8439, no valor de R\$ 2.200,00, Histórico: 'Serviços de aluguel de um barco para atender a equipe de saúde itinerante a população ribeirinha deste município';

- Empenho 00722, de 16/03/2009, Nota de Pagamento 00739, NF 8511, no valor de R\$ 2.800,00, Histórico: 'Serviços para atender a equipe de saúde itinerante no atendimento a população ribeirinha deste município';

- Empenho 00723, de 16/03/2009, Nota de Pagamento 00740, NF 8518, no valor de R\$ 1.500,00, Histórico: 'Serviços para atender a Unidade de Saúde Ricciot Tamburini - Fev/Março de 2009';

- Empenho 00763, de 16/03/2009, Nota de Pagamento 00784, NF 3022, no valor de R\$ 2.780,00, Histórico: 'Serviços de aluguel de um barco para atender a equipe de saúde no atendimento itinerante de saúde a população ribeirinha deste município';

- Empenho 00724, de 16/03/2009, Nota de Pagamento 00741, NF 8519, no valor de R\$ 2.500,00, Histórico: 'Serviços técnicos para atender as Unidades de Saúde Maria das Dores e Edson Sales';

- Empenho 01044, de 13/04/2009, Nota de Pagamento 01079, NF 8737, no valor de R\$ 2.300,00, Histórico: 'Serviços para atender ao atendimento de saúde itinerante a população ribeirinha deste município';

- Empenho 01051, de 13/4/2009, Nota de Pagamento 01087, NF 8895, no valor de R\$ 2.700,00, Histórico: 'Serviços no apoio a equipe de saúde no atendimento itinerante a população ribeirinha deste município';

- Empenho 01380, de 20/5/2009, Nota de Pagamento 01487, NF 9031, no valor de R\$ 2.700,00, Histórico: 'Serviços para atender ao apoio a equipe de saúde no atendimento itinerante de saúde neste município';

- Empenho 01909, de 3/7/2009, Nota de Pagamento 02171, NF 9382, no valor de R\$ 800,00, Histórico: 'Serviços de cozinha para atender a equipe de saúde no atendimento à população ribeirinha deste município';

- Empenho 02533, de 9/9/2009, Nota de Pagamento 02881, no valor de R\$ 2.140,00, Histórico: 'Serviços de transporte de materiais em um veículo tipo caminhão para atender as unidades de saúde deste município'.

8.2. Nas proposições de devolução foi sintetizado o motivo da glosa realizada (peça 11, p. 31-34):

'Realização de pagamentos, no exercício de 2009, com recursos de Incentivo a Atenção Básica dos Povos Indígenas (IAB-PI), não considerados como ações e procedimentos de assistência básica de saúde, destinados às comunidades indígenas.'

8.3. No que diz respeito às proposições de devolução direcionadas ao Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC, concernentes à constatação 350266, o detalhamento do débito realizado pelo Denasus consta da peça 11, p. 31-34:

Nº constatação	Nº devolução	Data fato gerador	Tipo documento	Nº do documento	VALOR (R\$)
350266	505959	20/01/2009	Nota Fiscal	8107	1 250,00
350266	505962	16/02/2009	Ordem de Pagamento	31	2 500,00
350266	505965	06/03/2009	Nota Fiscal	8329	1 000,00
350266	505970	16/03/2009	Nota Fiscal	3022	2 780,00
350266	505966	25/03/2009	Nota Fiscal	8439	2 200,00
350266	505971	03/04/2009	Nota Fiscal	8519	2 500,00
350266	505968	03/04/2009	Nota Fiscal	8518	1 500,00
350266	505964	03/04/2009	Nota Fiscal	8511	2 800,00
350266	505972	05/05/2009	Nota Fiscal	8737	2 300,00
350266	505973	20/05/2009	Nota Fiscal	8895	2 700,00
350266	505974	04/06/2009	Nota Fiscal	9031	2 700,00
350266	505975	03/07/2009	Nota Fiscal	9382	800,00
350266	505976	18/09/2009	Ordem de Pagamento	2881	2 140,00

8.4. Não consta nestes autos cópia de eventual termo de ajuste sanitário (T.A.S.) firmado entre o FNS e a Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC, no valor de R\$ 27.170,00. Por ocasião da realização desta instrução técnica, empreendeu-se consulta ao sítio do Denasus na internet, porém da consulta realizada não se obteve notícia de existência de auditoria tendo por escopo a verificação de cumprimento de T.A.S., atinente à Auditoria Denasus n. 14.874.

8.5. No Relatório de Auditoria 14.874 estão relacionados os dirigentes da Secretaria Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC (peça 11, p. 3), ao tempo dos fatos relatados na constatação 350266 (de 20/1/2009 a 18/9/2009):

'CIRLEUDO ALENCAR DE LIMA

Cargo: EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE

Exercício: 01/01/2009 a 25/05/2009

(...) ANTONIO CARLOS SOUZA DA SILVA

Cargo: EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE

Exercício: 26/05/2009 a 27/09/2009'

8.6. Na instrução técnica precedente (peça 20) foi proposta a realização de diligência ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Acre, com o fim de:

- obter cópia das evidências relativas à Constatação 350266 do Relatório de Auditoria 14.874 (peça 11, p. 7-11), em especial de cópia das notas de empenho e das notas fiscais mencionadas;

- obter informação sobre o firmamento de eventual Termo de Ajuste Sanitário com o município de Sena Madureira/AC, relativo à Constatação 350266 do Relatório de Auditoria Denasus nº 14.874 (em caso afirmativo, informar se houve cumprimento do T.A.S.).

Fundamentação para o encaminhamento da ocorrência 2

8.7. Os incentivos destinados à saúde indígena foram criados pela Portaria GM/MS 1.163/1999, e regulamentados pela Portaria GM/MS 2.656/2007. A função precípua do IAB-PI foi a contratação de profissionais pelos municípios, com recursos repassados na modalidade fundo a fundo, de forma similar à realizada com a Estratégia Saúde da Família, para a execução da política de saúde para os indígenas.

8.8. À primeira vista, as despesas relacionadas na Constatação 350266 do Relatório de Auditoria 14.874 (peça 11, p. 7-11), atinentes aos empenhos listados no item 8.1 desta instrução técnica, não guardam relação com a atuação de equipes de atenção básica na saúde indígena, na forma prevista no art. 4º da Portaria GM/MS 2656, de 17/10/2007, o qual fixou que o IAB-PI fosse usado para ofertar consultas e procedimentos de atenção básica às comunidades indígenas:

'Art. 4º - Estabelecer que o Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas – IAB-PI seja utilizado para ofertar consultas e procedimentos de atenção básica às comunidades indígenas.'

8.9. Ademais, o **caput** do art. 6º da Portaria GM/MS 204, de 29/01/2007, estabelece que os recursos referentes a cada bloco de financiamento sejam aplicados em ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco:

'Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.'

8.10. Na fase interna da TCE foi apontado como dispositivo violado o art. 1º da Portaria Conjunta SE/MS/SAS 47, de 23/06/2006, o qual trata da qualificação de determinados municípios (incluindo o de Sena Madureira/AC) a receberem mensalmente o IAB-PI:

'Art. 1º Qualificar os municípios constantes do Anexo I desta Portaria a receberem mensalmente os incentivos de Atenção Básica aos povos indígenas, destinados às ações e procedimentos de Assistência Básica de Saúde.'

8.11. Não há informação específica no Relatório de Auditoria Denasus 14.874 (peças 10-11) quanto à coerência dos gastos efetuados com recursos repassados pelo FNS na rubrica IAB-PI com o constante no Termo de Pactuação da Atenção Básica aos Povos Indígenas, previsto no inciso I do art. 7º c/c **caput** do art. 8º da Portaria GM/MS nº 2656, de 17/10/2007, atinente ao município de Sena Madureira/AC.

8.12. Não constam dos autos cópias das notas de empenho e das notas fiscais mencionadas na Constatação 350266 do Relatório de Auditoria 14.874 (peça 11, p. 7-11). O conjunto probatório disponível nos autos referente à Ocorrência 2 está adstrito ao relato da equipe de fiscalização constante no Relatório de Auditoria.

8.13. Ao fim, à vista do relato da equipe de fiscalização, conclui-se que há indícios de ocorrência de desvio de objeto na aplicação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, pela utilização de recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas (IAB-PI) para pagar despesas em desacordo com o disposto no art. 4º da Portaria GM/MS 2656, de 17/10/2007 (dispositivo esse que foi revogado pela Portaria GM/MS 2.012, de 14/9/2012).

8.14. Todavia, considerando que se está a tratar de desvios de objetos ocorridos há mais

de 10 anos (ocorridos no exercício de 2009), cabe trazer à lume as decisões do TCU em casos da espécie, e que norteará o encaminhamento da Ocorrência nº 2.

8.15. Nesse sentido, é necessário deixar assente, primeiramente, que nos casos de transferências fundo a fundo de recursos do SUS a estados e municípios, comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em objeto ou finalidade diversa da definida em norma, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que cabe ao ente federado a obrigação de recompor o seu fundo de saúde com recursos próprios, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012.

8.16. Essa linha decisória foi adotada em numerosas deliberações (Acórdãos 3.702/2015-TCU-Segunda Câmara-Relator Ministro André de Carvalho; 3.990/2016-TCU-Primeira Câmara-Relator Ministro Bruno Dantas; e 3.536/2019-TCU-Primeira Câmara - Relator Ministro Augusto Sherman, dentre muitos outros), merecendo destaque o entendimento firmado no item 9.3.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), abaixo reproduzidos:

‘9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa;

9.3.2.3. embora não se possa falar propriamente em dano ao erário, a obrigação de recomposição do fundo local caracteriza um débito do ente beneficiário do repasse perante o fundo de saúde local, cabendo, portanto, a instauração de tomada de contas especial para perquirir esses valores, nos moldes da Lei 8.443/1992 e dos demais normativos que regem a matéria no âmbito deste Tribunal, bem como das diretrizes estabelecidas no item 9.3.5 abaixo e seus subitens;’

8.17. Com relação à responsabilização do gestor, a jurisprudência dominante aponta no sentido de que, não havendo indícios de locupletamento pelo responsável pela gestão dos recursos, no caso, os secretários municipais de saúde, não cabe imputação de débito ao agente público.

8.18. Entretanto, a comprovação de que promoveu a aplicação do dinheiro público em finalidade distinta daquela a qual legalmente se vinculava, contrariamente aos normativos vigentes, enseja o julgamento pela irregularidade das suas contas, a teor do disposto nas alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, além de imputação de multa, com fundamento no inciso I do artigo 58 dessa Lei.

8.19. Porém, as irregularidades tratadas na Ocorrência nº 2 desta TCE, relacionadas à constatação 350266 do Relatório de Auditoria 14.874 (peça 11, p. 7-11), ocorreram no período de 20/1/2009 a 18/9/2009, consoante quadro constante do item 8.3. retro, restando prescrita a pretensão punitiva do Tribunal.

8.20. Em relação à responsabilidade do ente federado, especificamente quanto às irregularidades relativas aos desvios de objeto, tal como os tratados nesta TCE, ocorridos anteriormente à Lei Complementar 141/2012, esclarece-se que o TCU, por meio do Acórdão 1.045/2020-Plenário – rel. min. Benjamin Zymler, em situação semelhante, dispensou um município receptor da obrigação de recompor o seu próprio fundo de saúde. Segue excerto do voto (todos os grifos são do original):

‘42. Os presentes autos, contudo, guardam a especificidade de que o desvio de objeto ocorreu há cerca de dez anos e, sob esse enfoque, desde já, agradeço as contribuições do Gabinete da Ministra Ana Arraes.

43. Ora, como antes exposto, o processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) deve compatibilizar as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União (art. 36 da Lei 8.080/1990).

44. Nesse sentido, o Decreto 7.508/2011 - que regulamenta a Lei 8.080/1990 e dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde - estabelece que:

'Art. 16. No planejamento devem ser considerados os serviços e as ações prestados pela iniciativa privada, de forma complementar ou não ao SUS, os quais deverão compor os Mapas da Saúde regional, estadual e nacional.'

Art. 17. O Mapa da Saúde será utilizado na identificação das necessidades de saúde e orientará o planejamento integrado dos entes federativos, contribuindo para o estabelecimento de metas de saúde.

Art. 18. O planejamento da saúde em âmbito estadual deve ser realizado de maneira regionalizada, a partir das necessidades dos Municípios, considerando o estabelecimento de metas de saúde.' (grifou-se).

52. Por outro lado, a Lei Complementar 141/2012, estabelece que:

'Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.' (grifou-se).

45. Já a Portaria Consolidadora 1/2017 do Ministério da Saúde - que consolida as normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde e a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde - estabelece que:

'Art. 96. O Plano de Saúde, instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de 4 (quatro) anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera.' (grifou-se).

46. Em suma, a cada período de quatro anos há a definição das necessidades de saúde da população e a previsão de recursos para supri-las.

47. Por certo, a ocorrência de desvio de objeto no exercício de 2010 provocou que as ações de saúde naquele exercício não tenham acontecido como o planejado. Ou seja, não ocorreram os procedimentos oftalmológicos então previstos (treino de orientação e mobilidade; atendimento/acompanhamento; e reabilitação visual).

48. Entretanto, não há garantia de que, transcorridos dez anos, tais procedimentos ainda sejam necessários ou se encaixem como prioritários. É possível que essa demanda já tenha sido suprida nos exercícios seguintes e não se faça mais necessária. É igualmente possível que essa demanda ainda seja necessária e já estejam contemplados recursos no plano de saúde atual para supri-la. Ainda é possível que a demanda ainda exista, mas haja outras prioridades para a saúde mais relevantes e que se colocam como prioritárias na destinação dos recursos.

49. Em outras palavras, a transferência dos recursos federais ora questionados teve como fim a prestação de serviços definidos por condições particulares da realidade daquele período. Remanejar recursos do município agora representaria obrigação dissociada da análise das reais necessidades da população local, com impacto no planejamento das ações de saúde, que, por sua vez, também seguem ditames legais específicos.

50. Em suma, quanto o Tribunal determina que o município realoque recursos para um objeto atrelado a necessidades de dez anos atrás pode interferir de forma inadequada no uso efetivo dos recursos atualmente disponíveis para tão importante área e afetar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de saúde. Nesse sentido, menciono o decidido mediante o Acórdão 5.313/2019 - Segunda Câmara).

51. Deve, dessa forma, ser considerado o disposto no art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para que, neste caso concreto, não seja efetuada determinação ao município para que recomponha os próprios cofres municipais:

'Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.' (grifou-se).

52. Outro aspecto a ser considerado é que o gestor atual da municipalidade não deu causa ao desvio praticado por seu longínquo antecessor. Ou seja, esse primeiro que, presumivelmente, fez um adequado planejamento de saúde e buscou cumpri-lo, vai ter a realização de suas metas prejudicadas por um fato a que não deu causa. Ou seja, acaba-se, por via transversa, punindo o bom gestor, sem prejuízo, por certo, da população que não vai ter atendidas as suas necessidades mais prementes de saúde.

53. Creio não haver dúvidas de que a prática de desvio de objeto na área de saúde é fato grave e que deve estar sujeito a uma resposta pronta e rígida por parte desta Corte de Contas de forma a desencorajar tal procedimento. Nesse aspecto, creio que a aplicação de sanção pecuniária e o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis por tal procedimento sirvam ao propósito de prevenir a ocorrência de outras infrações e de desestimular a prática da conduta.

54. Por outro lado, a determinação para que a municipalidade recomponha os próprios cofres municipais pode ter o efeito contrário, ou seja, servir de estímulo para que o gestor pratique o desvio de objeto. Isso porque, ciente de que a determinação, de acordo com os necessários trâmites processuais, não ocorrerá durante o seu mandato, o gestor pode se sentir estimulado a praticar o ilícito de forma a prejudicar o seu sucessor, eventual adversário político. Ou seja, o prefeito antecessor pratica o ato ilícito para atender interesses próprios de sua gestão e ainda prejudica o seu sucessor.

55. Em sendo assim, embora por motivos diversos, acolho a proposta do Ministério Público junto ao TCU no sentido de acatar as alegações de defesa apresentadas pela municipalidade.'

8.21. Assim, a fim de que não seja dado tratamento diferenciado a situações semelhantes em que houve desvio de objeto anteriormente à Lei Complementar 141/2012, foi proposto na instrução técnica precedente (peça 58) que se dispensasse o município de Sena Madureira/AC da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde, na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário.

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

9. Em relação aos fatos tratados na ocorrência 1, observa-se não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-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 na ocorrência 1 desta TCE ocorreram nos exercícios de 2011 e 2012, portanto há menos de 10 anos.

9.1. Em relação aos fatos tratados na ocorrência 2, observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-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 na ocorrência 2 desta TCE ocorreram nos exercícios de 2009, portanto há mais de 10 anos.

Análise das Citações/Audiências

10. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 61), foi promovida a citação das seguintes pessoas:

- Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida: mediante o Ofício 6251/2021- Secomp-4, de 8/3/2021 (peça 67), o qual foi recebido em 15/3/2021, conforme A.R. (peça 71);

- Sra. Cecília Teixeira de Sousa: mediante o Ofício 6187/2021- Secomp-4, de 8/3/2021 (peça 68), o qual foi recebido em 16/3/2021, conforme A.R. (peça 70). A responsável apresentou suas alegações de defesa, conforme os documentos constantes das peças 73 a 76, 78 e 79.

10.1. Efetuou-se, ainda, a audiência do Sr. Nelson Rodrigues Sales, por meio do Ofício 8132/2021- Secomp-4, de 10/3/2021 (peça 69), o qual foi recebido em 23/3/2021, conforme A.R. (peça 80).

10.2. Apesar de o Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida e o Sr. Nelson Rodrigues Sales terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 71 e 80, não atenderam a citação/audiência e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

10.3. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10.4. 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 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*: ‘(...)’

10.5. 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.

10.6. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

‘São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).’

10.7. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

‘EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.’

10.8. No caso vertente, a citação/audiência dos responsáveis deu-se em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU, de forma bastante zelosa, porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes nos sistemas CPF e CNPJ da Receita (peças 65-66), buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados do próprio TCU (peça 63). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada:

a) Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida: pesquisa de endereço: Rua Benjamin Constant, 311 - CEP 69940-000, Sena Madureira – AC (peça 63); Rua Benjamin Constant 311 terreo – Sena Madureira – AC (peça 65); e endereço de remessa: Rua Benjamin Constant, 311 - Térreo - Centro 69.940-000 - SENA MADUREIRA – AC (peças 67 e 71);

b) Sr. Nelson Rodrigues Sales: pesquisa de endereço: Rua das Oliveiras 494 – Tropical - CEP 69901-224, Rio Branco – AC (peça 66); e endereço de remessa: Rua das Oliveiras 494 – Tropical - 69.901-224 – Rio Branco – AC (peças 69 e 80).

10.9. Nos processos do TCU, a revelia não leva 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.

10.10. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular

aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar 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'.

10.11. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS

Citação da Sra. Cecília Teixeira de Sousa

11. A Sra. Cecília Teixeira de Sousa tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 70, datado de 16/3/2021, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa em 1/4/2021, conforme documentação integrante das peças 72 a 76, 78 e 79:

a) peça 72: alegações de defesa;

b) organograma da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Sena Madureira (peça 73);

c) extrato de sistema informatizado da Prefeitura Municipal de Sena Madureira, datado de 29/3/2021, relativo à defendente (peça 74);

d) folhas de pagamento da defendente, referente ao período de janeiro/2011 a dezembro/2012 (peça 75);

e) relatório fotográfico 'Local onde estão armazenados os documentos da prefeitura de Sena Madureira/AC' (peça 76);

f) termo de contrato, datado de 1º/7/1985, firmado entre a defendente e a Prefeitura Municipal de Sena Madureira (peças 78-79).

11.1. A responsável foi ouvida em decorrência da irregularidade tratada na Ocorrência nº 1:

Descrição da irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados (recursos do Incentivo de Atenção Básica dos Povos Indígenas-IAB-PI), na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC, no período de 2011/2012, evidenciado nas constatações 350269 e 350270 do Relatório de Auditoria do Denasus 14.874.

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde (recursos do Incentivo de Atenção Básica dos Povos Indígenas-IAB-PI) pelo Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.

Argumentos apresentados

11.2. Em síntese, foram essas as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Cecília Teixeira de Sousa:

- Argumento 1: a defendente alega que se atribui falaciosamente a ela a condição de '...diretora financeira da Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC' e de 'ordenadora de despesas' (peça 72, p. 2); em ponto adiante, a defendente explana que não há o cargo de diretor financeiro no âmbito da prefeitura municipal (peça 72, p. 13-14); em outro ponto adiante, a defendente alega que não foi inscrita como responsável financeira em qualquer setor de contabilidade, em consonância com o disposto no § 1º do art. 80 do Decreto-lei 200/1967, razão pela qual não pode ser denominada ordenadora de despesas (peça 72, p. 14); aponta que foi contratada como datilógrafa, conforme termo de contrato, anexado às peças 78-79 (peça 72, p. 14-15);

- Argumento 2: a defendente aponta que o prazo prescricional aplicável é o de 5 anos, decorrente do princípio da simetria do Decreto nº 20.910/1932, conforme a jurisprudência do STJ e do STF; considerou como marco interruptivo da prescrição a data de ordenação da citação ocorreu em 5/2/2021, consoante o Despacho constante da peça 61; apontou que o ato mais recente dentre aqueles inquinados à defendente data de 19/11/2012, portanto há mais de 8 anos (peça 72, p. 2-9);

- Argumento 3: a defendente aponta sobre a impossibilidade de reconstituição documental dos fatos apontados, em razão do tempo decorrido, bem assim em razão de enchente histórica ocorrida no município, a qual atingiu a Prefeitura e a praça Sena Madureira, concluindo restar inviável a pesquisa de qualquer documento da época nas pilhas de documentos ensacados (peça 72, p. 10-12);

- Argumento 4: a defendente alega ilegitimidade passiva para figurar como investigada no âmbito desta TCE (peça 72, p. 13-17), afirmando que sua assinatura nos cheques está em ordem secundária e em cumprimento à ordem superior, à vista do contrato firmado entre a defendente e a Prefeitura Municipal em 1985, tanto que no carimbo apostado no cheque não há qualquer titulação atribuído à defendente, tão somente seu nome e CPF (peça 72, p. 15-16), tendo lhe sido explicado à época que se tratava de mera formalidade a aposição de sua assinatura nos cheques.

Análise

11.3. No que diz respeito ao Argumento 1, nota-se que a qualificação de 'diretora financeira' dada à defendente na instrução técnica precedente (peça 58, p. 3, item 3.6.2) foi obtida em consulta em 18/1/2021 ao **press release** emitido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Acre em 28/3/2018, cuja cópia – desafortunadamente - não foi juntada aos autos naquela ocasião. O endereço eletrônico do **press release** mencionado é o seguinte: <https://www.tjac.jus.br/2018/03/comarca-de-sena-madureira-acusados-de-integrar-esquema-de-funcionarios-fantasmas-sao-condenados-a-mais-de-40-anos-de-prisao/>. Portanto, não foi atribuído falaciosamente essa qualificação à defendente, pois teve base em coleta de informações na fase instrutória desta TCE. Apesar da informação constante do **site** do TJAC, em face da não juntada de cópia do **press release** retromencionado, cabe acolher a alegação de defesa, relativa à titulação do cargo da defendente.

11.4. A contratação da defendente em 1985 pela Prefeitura Municipal para exercer o cargo de datilógrafa (peças 78-79), conforme exposto no Argumento 4, não afasta a possibilidade de ela ter exercido, senão de direito, mas de fato, a função de ordenadora de despesas. Tanto é assim, que em resposta à diligência constante nestes autos advieram documentos bancários (peças 27-50) que apontam a defendente como uma das pessoas autorizadas a movimentar os recursos depositados pelo Fundo Nacional de Saúde na conta corrente do Fundo Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC: conta corrente: 0066240018 da agência 033405) (ver itens 7.22/7.23 desta instrução técnica).

11.5. Posteriormente ao Despacho do Relator que autorizou a citação (peça 61), porém em momento anterior à ciência da citação pela defendente (peça 70), advieram aos autos documentos bancários que também apontam a defendente como uma das habilitadas a movimentar a conta bancária do FMS de Sena Madureira/AC, no seguinte período: 20/6/2012 a 16/10/2015 (peça 62, p. 2). Portanto, estava habilitada a defendente a movimentar os recursos da conta específica em período concatenado – parcialmente - ao conjunto de débitos listados na instrução técnica precedente (de 26/4/2011 a 4/10/2012), decorrentes de apuração nos documentos constantes destes autos, resumidos no Anexo 2 da instrução técnica precedente (peça 58, p. 33).

11.6. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal dispõe o que segue:

'Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.'

11.7. Assim, diante dos documentos mencionados (peças 35-50; peça 58, p. 33; peça 62, p. 2), e à luz do disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, artigo esse mencionado na citação direcionada à defendente, conclui-se que a defendente

atuou como se ordenadora de despesas fosse, ainda que seu cargo efetivo fosse o de datilógrafa (Argumento 1), consoante documentos anexos as suas alegações de defesa (peças 75-76).

11.8. Não foi trazida prova material pela defendente de que foi coagida a assinar cheques no período de 26/4/2011 a 4/10/2012, período em que se encontram os débitos listados na citação direcionada à defendente.

11.9. Em face do acima exposto, não há como acolher a tese da defendente de que há ilegitimidade passiva, constante do Argumento 4, ainda que contratada originalmente como datilógrafa (Argumento 1).

11.10. No que diz respeito ao Argumento 3, no sentido de restar inviável a pesquisa de qualquer documento da época nas pilhas de documentos ensacados, os quais estariam em instalações da Prefeitura Municipal que foi inundada parcialmente, consoante relatório fotográfico juntado pela defendente (peça 76), cabe destacar o termo 'ensacados' constante das alegações de defesa. Das fotos enviadas pode-se chegar a uma conclusão razoável: os documentos estão lá, e estão protegidos por plástico. Dessa feita, não há que se falar em impossibilidade, porém em dificuldade no acesso aos documentos. Ademais, a defendente poderia ter solicitado ao Tribunal prorrogação do prazo para apresentação das alegações de defesa, de modo a ultimar a pesquisa documental se assim entendesse necessária. Pelo exposto, não se acolhe a alegação de defesa constante do Argumento 3.

11.11. No que diz respeito ao Argumento 2, de fato, a ordenação da citação da defendente ocorreu em 5/2/2021 (peça 61), enquanto o débito de data mais recente tem como data de ocorrência o dia 4/10/2012 (peça 44), decorrendo assim cerca de 8 anos e 4 meses. Sobre o assunto, é pertinente trazer excerto do voto condutor do Acórdão 9.852/2021-TCU-1ª Câmara, no âmbito do TC 029.748/2017-8, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira, o qual se transcreve abaixo (destaques nossos):

'11. O representante do MP/TCU, procurador Rodrigo Medeiros de Lima, discordou do encaminhamento proposto, por entender que o débito estaria prescrito. Para tal, fundamentou-se, dentre outros, nas discussões acerca do Recurso Extraordinário (RE) 636.886, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 17/4/2020, e propôs:

'i) sobrestar o julgamento desta TCE, nos termos do art. 47 da Resolução TCU 259/2014, diante da pendência da apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), dos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra a decisão proferida em 17/4/2020 no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 636.886; e

ii) uma vez proferida a decisão do STF, e conhecidos seus termos, encaminhar este processo ao Plenário, com vistas a que se fixe entendimento sobre a questão de direito relacionada à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário – se já não houver feito –, com fundamento no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, retomando-se, em seguida, o julgamento desta TCE.'

12. Concordo com a análise empreendida pela Secex-TCE, a qual adoto como fundamento para minhas razões de decidir, sem prejuízo de complementar o exame com as considerações abaixo.

13. Conforme exposto pelo ilustre procurador, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 899, cuja repercussão geral foi reconhecida no âmbito do RE 636.886, ainda não transitou em julgado naquela Corte, estando pendente de apreciação de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), para melhor compreensão de seu exato alcance.

14. Assim, diante das incertezas geradas acerca do instituto da prescrição da pretensão ressarcitória, cujo deslinde na Suprema Corte poderá assumir novos contornos, opto por continuar a seguir a jurisprudência dominante nesta Corte de Contas, sedimentada na Súmula TCU 282.

15. Registro que recentes decisões deste Tribunal, adotadas após o que restou deliberado pelo STF no Tema 899, seguem a mesma linha, a exemplo dos acórdãos 5236/2020-TCU-1ª Câmara, 6171/2020-TCU-2ª Câmara, 6084/2020-TCU-1ª Câmara, 5681/2020-TCU-2ª Câmara, 6846/2020-TCU-2ª Câmara, 6676/2020-TCU-2ª Câmara, 6707/2020-TCU-2ª Câmara, 6473/2020-TCU-1ª Câmara, 6466/2020-TCU-1ª Câmara, 6465/2020-TCU-1ª Câmara, 3091/2020-TCU-Plenário, 3228/2020-TCU-Plenário, 4076/2020-TCU-Plenário, entre outros.

16. Por esse motivo, não acolho sua proposta de sobrestamento dessas contas especiais.'

11.12. Em consonância com a Súmula TCU 282 e com o voto condutor do Acórdão 9.852/2021-TCU-1ª Câmara, acima mencionado, não acabe acolher – por ora - a alegação de defesa

apresentada pela defendente, constante do Argumento 2.

11.13. Por oportuno, cabe, ainda, mencionar outros atos e fatos administrativos relevantes que demonstram a adesão do TCU ao primado da eficiência, estabelecido no **caput** do art. 37 da Constituição Federal:

a) a defendente não constou no rol de responsáveis no decorrer da fase interna da TCE, situação essa evidente pela leitura do relatório do Tomador de Contas, de 14/8/2017 (peça 14, p. 1);
b) esta TCE foi autuada no TCU em 14/9/2019 (ver capa do processo);
c) em 1º/9/2020 foi encaminhada diligência à Caixa Econômica Federal (peças 23-24);
d) em 25/9/2020 a Caixa Econômica Federal encaminhou a resposta à diligência realizada (peças 27-50), estando dentre os documentos enviados cópias de cheques assinados pela defendente (peças 35-50), ou seja, foi a primeira vez que o nome da defendente apareceu correlacionado à Ocorrência nº 1 desta TCE;

e) em 5/2/2021 foi concluída a 2ª instrução dos autos pela Secex-TCE (peças 58-60), após a juntada da última resposta à diligência (30/1/2021), ocasião que se realizou a inclusão da defendente no rol de responsáveis; ainda, em 5/2/2021, ocorreu a ordenação da citação pelo Relator (peça 61).

11.14. Portanto, da autuação da TCE no Tribunal (14/9/2019) até à ordenação da citação da defendente (5/2/2021) decorreu o seguinte prazo: aproximadamente 1 ano e 5 meses.

Conclusão

12. No que diz respeito à ocorrência nº 1, diante da revelia do Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. (item 10.3)

12.1. Ainda no âmbito da ocorrência nº 1, foi realizada a análise das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Cecília Teixeira de Sousa.

12.2. Em face da análise promovida no item 11.3, propõe-se acolher a alegação de defesa constante do Argumento 1, uma vez que não restou confirmada atuação formal da defendente enquanto diretora financeira, com base em portaria ou documento oficial de estatura semelhante.

12.3. Em face da análise promovida nos itens 11.4 a 11.12, propõe-se rejeitar as alegações de defesa (Argumento 1 a 4) apresentadas pela Sra. Cecília Teixeira de Sousa, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

12.4. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado à responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

12.5. No que diz respeito à ocorrência nº 1ª, diante da revelia do Sr. Nelson Rodrigues Sales, em face do ofício de audiência que lhe foi remetido, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja ao responsável aplicada a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992. (item 10.3)

12.6. No que diz respeito à ocorrência nº 2, descrita na seção 'Exame Técnico', observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (item 9.1). Em face de os fatos geradores terem ocorrido no exercício de 2009, foi proposto que se dispensasse o município de Sena Madureira/AC da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde, na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário. (item 8.21)

Informações adicionais

13. Informa-se que no item 3.6.2 da instrução técnica precedente (peça 58, p. 3) houve

menção a uma juntada de documento localizado na internet (**press release** emitido pelo TJAC, sobre o qual consta referência no item 11.3 desta instrução técnica), todavia o referido documento não foi juntado naquela ocasião a estes autos.

Proposta de encaminhamento

14. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis para todos os efeitos o Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida e o Sr. Nelson Rodrigues Sales, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92; (itens 10.2/10.3);

b) acolher parcialmente a alegação de defesa apresentada pela responsável Sra. Cecília Teixeira de Sousa, relativa ao Argumento 1; (item 11.3);

c) rejeitar as demais alegações de defesa apresentadas pela responsável Sra. Cecília Teixeira de Sousa, relativas ao Argumento 1, 2, 3 e 4; (itens 11.4 a 11.12)

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de prefeito municipal de Sena Madureira/AC e na condição de ordenador de despesas, e da Sra. Cecília Teixeira de Sousa, na condição de ordenadora de despesas da Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

- Débitos do Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
25/04/2011	1 800,00
26/04/2011	2 455,00
26/04/2011	1 000,00
26/04/2011	1 090,00
28/04/2011	1 046,50
28/04/2011	1 090,00
28/04/2011	510,00
29/04/2011	1 343,50
19/10/2011	1 272,00
20/10/2011	3 420,00
20/10/2011	396,85
21/10/2011	1 086,00
25/10/2011	830,00
25/10/2011	1 090,00
25/10/2011	1 900,00
25/10/2011	480,00
26/10/2011	1 570,00
26/10/2011	420,00
18/05/2011	2 000,00

27/10/2011	7 778,37
27/10/2011	4 770,84
31/10/2011	1 930,00
31/10/2011	1 000,00
31/10/2011	255,00
04/11/2011	450,00
09/11/2011	2 542,40
09/11/2011	722,90
17/11/2011	1 550,00
19/05/2011	9 244,76
17/11/2011	800,00
22/11/2011	1 340,00
22/11/2011	529,50
22/11/2011	4 315,00
22/11/2011	1 733,07
22/11/2011	2 362,00
24/11/2011	262,00
30/11/2011	2 031,50
30/11/2011	190,00
30/11/2011	774,00
20/05/2011	2 585,46
01/12/2011	5 200,00
01/12/2011	50 480,25
06/12/2011	1 000,00
06/12/2011	1 090,00
07/12/2011	12 346,62
16/12/2011	7 962,82
16/12/2011	7 901,00
20/12/2011	1 090,00
20/12/2011	1 000,00
20/12/2011	2 400,00
20/12/2011	1 200,00
20/12/2011	2 200,00
21/12/2011	3 918,60
21/12/2011	1 046,42
23/12/2011	2 749,90
26/12/2011	270,20
26/12/2011	5 472,00
26/12/2011	7 905,00
26/12/2011	6 213,70
23/05/2011	3 580,00
26/12/2011	882,60
27/12/2011	10 550,00

28/12/2011	1 028,42
28/12/2011	2 362,00
29/12/2011	1 512,00
04/01/2012	1 237,65
24/02/2012	1 000,00
27/02/2012	7 652,29
28/02/2012	3 201,40
23/05/2011	545,00
29/02/2012	5 547,50
08/03/2012	1 953,00
08/03/2012	1 000,00
13/03/2012	1 502,00
13/03/2012	1 868,10
05/04/2012	897,60
05/04/2012	310,50
18/04/2012	1 440,00
23/05/2011	585,00
03/05/2012	1 325,00
15/05/2012	6 450,00
15/05/2012	12 900,00
13/08/2012	20 859,30
13/08/2012	40 625,30
20/08/2012	1 623,00
19/11/2012	6 669,00
23/05/2011	650,00
23/05/2011	2 366,00
24/05/2011	2 800,00
24/05/2011	949,88
24/05/2011	485,00
01/06/2011	1 000,00
01/06/2011	800,00
01/06/2011	996,00
01/06/2011	500,00
01/06/2011	1 709,50
02/06/2011	3 157,55
03/06/2011	1 248,70
10/06/2011	2 100,00
17/06/2011	2 406,00
17/06/2011	1 501,50
29/06/2011	545,00
30/06/2011	1 000,00
30/06/2011	1 237,90
04/07/2011	3 971,00

04/07/2011	3 186,75
05/07/2011	2 185,00
11/07/2011	800,00
13/07/2011	1 196,30
18/07/2011	1 450,00
18/07/2011	4 340,00
18/07/2011	1 200,00
18/07/2011	1 200,00
18/07/2011	2 400,00
18/07/2011	1 200,00
22/07/2011	1 833,00
22/07/2011	500,00
22/07/2011	1 248,70
28/07/2011	7 159,75
28/07/2011	1 000,00
05/08/2011	3 274,00
08/08/2011	600,00
08/08/2011	1 278,00
08/08/2011	1 890,00
08/08/2011	1 272,00
15/08/2011	2 428,00
16/08/2011	205,00
18/08/2011	960,00
23/08/2011	7 781,00
25/08/2011	961,01
25/08/2011	3 572,00
26/08/2011	2 497,40
29/08/2011	1 150,00
29/08/2011	1 995,50
29/08/2011	1 396,27
29/08/2011	1 481,00
01/09/2011	2 150,00
01/09/2011	220,00
08/09/2011	1 272,00
14/09/2011	4 587,00
16/09/2011	3 000,00
19/09/2011	4 960,00
23/09/2011	7 237,00
23/09/2011	900,00
23/09/2011	800,00
23/09/2011	1 400,00
23/09/2011	900,00
23/09/2011	1 000,00

28/09/2011	3 382,50
29/09/2011	1 343,00
29/09/2011	800,00
30/09/2011	3 600,00
30/09/2011	1 000,00
03/10/2011	7 280,00
03/10/2011	2 009,00
03/10/2011	1 000,00
04/10/2011	1 327,00
11/10/2011	1 200,00
11/10/2011	1 800,00
18/10/2011	3 063,00
18/10/2011	750,00
19/10/2011	2 720,00

Valor atualizado (com juros) até 30/7/2021: R\$ 870.806,33 (peça 82)

- Débitos do Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida e da Sra. Cecília Teixeira de Sousa, em solidariedade:

<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>	<i>VALOR HISTÓRICO (R\$)</i>
26/04/2011	11 668,40
28/04/2011	51 227,25
23/05/2011	51 227,25
21/06/2011	17 037,58
29/06/2011	49 317,25
01/07/2011	19 307,60
26/07/2011	49 917,25
31/08/2011	49 917,25
03/10/2011	51 317,19
31/10/2011	54 732,23
21/12/2011	50 480,25
24/02/2012	17 000,00
05/03/2012	20 812,00
08/03/2012	17 000,00
04/10/2012	20 312,00

Valor atualizado (com juros) até 30/7/2021: R\$ 968.415,22 (peça 83)

e) aplicar ao Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida e à Sra. Cecília Teixeira de Sousa, individualmente, 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 das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210,

§ 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Nelson Rodrigues Sales, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Sena Madureira/AC;

g) aplicar ao Sr. Nelson Rodrigues Sales, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (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 presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

h) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

i) autorizar, caso seja de interesse dos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

j) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Acre, 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, bem como ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência; e comunicar-lhes 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.”

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, o MPTCU manifestou a sua parcial anuência à aludida proposta da unidade técnica, tendo consignado, para tanto, o seu parecer à Peça 87 nos seguintes termos:

“(…) 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 art. 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 art. 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: ‘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 inteligibilidade do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é a da prescribibilidade, 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.

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 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 prescribibilidade da pretensão ressarcitória, em revisão do entendimento consagrado na Súmula TCU 282, 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, 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.”

É o Relatório.