

**TC 020.470/2017-7**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Careiro/AM

**Responsáveis:** Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20), Jucélia Magalhães Taveira (CPF 647.618.352-49) e Antônio Carlos Rosa (CPF 133.985.553-49)

**Procurador/Advogado:** Helton Francisco de Sousa Carvalho (OAB/AM 9.356), representando Jucélia Magalhães Taveira, conforme procuração à peça 208

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), em desfavor de Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), Prefeito de Careiro/AM, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, e de Liege Maria Menezes Rodrigues (CPF 650.678.272-20), Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, no período de 16/11/2010 a 14/9/2011, em razão da impugnação de despesas irregulares custeadas com recursos repassados por meio do Sistema Único de Saúde/SUS, consoante informações de irregularidades constatadas por meio de realização de auditoria do Denasus (peça 1, p. 5).

## HISTÓRICO

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

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

4. Dessa auditoria do Denasus, foi apresentada a seguinte constatação (peça 1, p. 15-16):

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

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

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

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

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

**Tabela 1**

<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Localização</b>
3/3/2010	38.409,00	Peça 1, p. 29
16/3/2010	38.409,00	Peça 1, p. 30
16/4/2010	38.409,00	Peça 1, p. 30
14/5/2010	39.060,00	Peça 1, p. 31
22/6/2010	39.060,00	Peça 1, p. 31
16/7/2010	39.060,00	Peça 1, p. 31
12/8/2010	42.840,00	Peça 1, p. 32
15/9/2010	42.840,00	Peça 1, p. 32
20/10/2010	42.840,00	Peça 1, p. 32
16/11/2010	42.840,00	Peça 1, p. 33
17/12/2010	42.840,00	Peça 1, p. 33
4/1/2011	18.564,00	Peça 1, p. 34
25/1/2011	18.564,00	Peça 1, p. 34
18/2/2011	18.564,00	Peça 1, p. 35
15/3/2011	17.136,00	Peça 1, p. 35
14/4/2011	16.422,00	Peça 1, p. 35
16/5/2011	16.422,00	Peça 1, p. 36
17/6/2011	14.250,00	Peça 1, p. 36
20/7/2011	14.250,00	Peça 1, p. 37
19/8/2011	14.250,00	Peça 1, p. 37
22/9/2011	6.000,00	Peça 1, p. 37
17/10/2011	6.000,00	Peça 1, p. 38
21/11/2011	6.000,00	Peça 1, p. 38
15/12/2011	6.000,00	Peça 1, p. 39
19/12/2011	6.000,00	Peça 1, p. 39
3/1/2012	6.000,00	Peça 1, p. 39
24/2/2012	6.968,00	Peça 1, p. 40
16/3/2012	6.968,00	Peça 1, p. 40
13/4/2012	871,00	Peça 1, p. 41
15/5/2012	871,00	Peça 1, p. 41
21/6/2012	871,00	Peça 1, p. 41
18/7/2012	871,00	Peça 1, p. 42
21/8/2012	871,00	Peça 1, p. 42
<b>Total</b>	<b>649.320,00</b>	

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

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

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

7. Por fim, o Relatório de Auditoria 538/2017 da CGU relatou os fatos que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial, tendo concluído, ao final, que houve um dano total ao erário, atualizado até a data de 23/5/2017, no valor de R\$ 1.123.249,22, que seriam de responsabilidade integral do Sr. Joel Rodrigues Lobo, enquanto a Sra. Liege Maria Menezes Rodrigues seria responsável por parte da gestão irregular dos recursos (peça 3, p. 87-89).

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

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

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

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

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

9.4. Foi então procedida a citação solidária de Joel Rodrigues Lobo, bem como dos Secretários de Saúde em exercício no período, a saber, Liége Maria Menezes Rodrigues, Antônio Carlos Rosa e Jucélia Magalhães Taveira, diante da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos, considerando a ausência de comprovação de produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovassem a atuação, como ACS, dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7, do TCU (Constatação 377270, do Relatório de Auditoria do Denasus 15.347).

9.5. Devidamente notificados, somente a Sra. Jucélia Magalhães Taveira optou por se manter silente nos autos, sendo, assim, considerada revel, enquanto os demais responsáveis ofertaram suas alegações de defesa, porém, seus argumentos não foram aptos a afastar as irregularidades. Posto isso, o processo foi apreciado pelo Acórdão 2.390/2020 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Weder de Oliveira (peça 35), que julgou irregulares as contas dos responsáveis e lhes aplicou débito e multa.

9.6. Em seguida, foram opostos recursos de reconsideração por Antônio Carlos Rosa (peça 76), Joel Rodrigues Lobo (peça 75), Jucélia Magalhães Taveira (peças 71-74) e Liége Maria Menezes Rodrigues (peças 65-68), tendo os expedientes recursais sido apreciados por meio do Acórdão 3.527/2021 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rego, que conheceu dos recursos impetrados, para, no mérito, negar-lhes provimento (peça 111).

9.7. Posteriormente, foram opostos embargos de declaração por Jucélia Magalhães Taveira (peça 133), os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados pelo Acórdão 8.580/2021 - TCU - 1ª Câmara (peça 140). Ainda foram também opostos embargos declaratórios por Antônio Carlos Rosa (peça 166), os quais não foram conhecidos, ante a ausência dos requisitos de admissibilidade necessários, conforme o Acórdão 12.481/2021 - TCU - 1ª Câmara (peça 169).

9.8. À peça 180, analisou-se os novos elementos interpostos pela Sra. Jucélia Magalhães Taveira, bem como a análise da prescrição, tendo sido proposto e anuído pela Unidade Técnica e membro do *Parquet* junto ao TCU (peças 181 a 184):

**3.1 não conhecer o Recurso de Reconsideração** interposto por Jucélia Magalhães Taveira, em razão da preclusão consumativa, nos termos do artigo 278, § 3º do Regimento Interno/TCU, por ser a segunda vez que a mesma responsável o interpõe;

**3.2 considerar nula a citação** empreendida mediante o Ofício 1614/2019-TCU/Secex-TCE, e os atos posteriores, **inclusive o Acórdão 2.390/2020-TCU-1ª Câmara**, em razão de ter sido recebida em endereço distinto do da responsável;

**3.3 restituir os autos ao relator a quo** para adoção das medidas que entender cabíveis;

**3.4** à unidade técnica de origem, dar ciência à recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

9.9. Em razão da proposta acima, foi prolatado o Acórdão 18.871/2021 - TCU - 1ª Câmara, nos seguintes termos (peça 186):

9.1. receber o pedido de reexame interposto pela Sra. Jucélia Magalhães Taveira como recurso de reconsideração;

9.2. não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Jucélia Magalhães Taveira, em razão da preclusão consumativa, nos termos do artigo 278, § 3º, do Regimento Interno/TCU, por ser a segunda vez que a mesma responsável o interpõe;

9.3. considerar, de ofício, nula a citação empreendida mediante o Ofício 1614/2019-TCU/Secex-TCE (peça 18), e todos os demais atos posteriores dela decorrentes, inclusive os Acórdão 2.390/2020-TCU-1ª Câmara, 3.527/2021-TCU-1ª Câmara e 8.580/2021-TCU-1ª Câmara, apenas em relação à recorrente, em razão de o expediente em comento ter sido recebido em endereço distinto do da responsável;

9.4. restituir os autos ao Relator a quo para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.5. determinar à SecexTCE, caso entenda o Relator *a quo* pela renovação da citação da Sra. Jucélia Magalhães Taveira, que seja dispensada a máxima prioridade no andamento e na instrução do presente processo;

9.6. dar ciência à recorrente da presente decisão

9.10 O responsável Antônio Carlos Rosa interpôs recurso de revisão (peça 185), com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, tendo sido proposta, na análise assentada na peça 189, e corroborada pela Unidade Técnica e membro do *Parquet* junto ao TCU (peças 190 a 194):

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Antonio Carlos Rosa, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;

3.3 à unidade técnica de origem, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

9.11. O Acórdão 398/2022 - TCU - Plenário (peça 196), com fundamento no art. 35, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 288, e art. 143, inciso IV, alínea “b”, do Regimento Interno do TCU, não conheceu o recurso de revisão interposto por Antônio Carlos Rosa, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade.

9.12. Em atendimento ao Acórdão 18.871/2021 - TCU - 1ª Câmara, por meio do Ofício 46679/2022-TCU/Seproc, de 30/8/2022 (peça 206), efetuou-se a citação da Sra. Jucélia Magalhães Taveira, conforme cópia do aviso de recebimento (peça 207), que apresentou as suas alegações de defesa (peça 209), bem como outros elementos que entendeu pertinentes e suficientes à sua defesa (peça 210).

## EXAME TÉCNICO

### Da citação e alegações de defesa apresentadas pela Sra. Jucélia Magalhães Taveira (peça 209):

#### Ofício de citação 46679/2022-TCU/Seproc, de 30/8/2022 (peça 206):

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

#### Alegações de defesa apresentadas pela Sra. Jucélia Magalhães Taveira (peça 209):

10. A defesa iniciou as suas alegações esclarecendo que os supostos fatos ora delineados ocorreram até 20/10/2010, ou seja, há 12 anos, sendo que a presente demanda data de 2017, ou seja, 7 anos após a suposta ação, sendo a defendente citada em 10/10/2022, doze anos depois, restando claro que tais fatos encontram-se prescritos segundo próprio entendimento desta respeitável corte, que já pacificou a matéria no sentido de aplicar a prescrição quinquenal, seguindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Assim, concluiu que seja considerada a presente preliminar ofertada, mediante o julgamento do presente feito, uma vez que já transcorreram mais de cinco anos, tanto da suposta irregularidade suscitada, como da abertura do presente feito, no ano de 2017, o que torna prescrito a presente tomada de contas.

10.1. A defendente alega que os supostos fatos datam do ano de 2010, ou seja, há 12 anos, e que a peticionante não tem como produzir as provas necessárias para corroborar com sua defesa, uma vez que não tem acesso à prefeitura de Careiro, não tem como compilar frequência de funcionário e comprovante de pagamentos, sendo que, até mesmo à época em que foi secretária de saúde, não possuía gestão de tais dados, vez que não gerenciava o fundo de saúde, e todos os recursos financeiros, assim como os recursos humanos, eram de competência da secretaria de administração, juntamente com o gabinete da prefeitura. A secretária de saúde, ora peticionante, não possuía autoridade para quase nenhuma das atribuições de secretária, e todas as ações envolvendo recursos financeiros eram tratados somente pela administração e gabinete do prefeito.

10.2. A defesa esclareceu que, desta feita, resta claro o cerceamento de defesa sofrido pela defendente, que não tem como compilar documentos doze anos depois de ter entregue o cargo, e de que seria impossível que a mesma possuísse apenas o relatório de sua gestão, que fora entregue, à época, para a secretaria de saúde do estado do Amazonas, onde constam as atividades realizadas, e onde se comprova a realização de atendimentos e dos trabalhos dos profissionais da secretaria de saúde do município. Diante disso, a defesa alega requerer o reconhecimento do cerceamento de defesa, para afastar, da peticionante, a obrigação de devolução de recurso financeiro ao erário, do qual a mesma não gerenciou.

10.3. A defendente informou que os recursos advindos do Sistema Único de Saúde, na gestão da mesma, eram geridos pelo Gabinete do Prefeito, à época, e não pela Secretaria de Saúde, não havendo direcionamento, uso ou autorização, por parte da ex-Secretária, cujas atribuições estão devidamente dispostas no seu relatório de gestão, devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, e pela Comissão Bipartite do Estado do Amazonas, com a total concordância do Ministério da Saúde. A realidade de gestão dos secretários de saúde indicados pelos prefeitos nos confins dos municípios do interior do extenso estado do Amazonas é bem diversa, com a máxima vênua, das que os Nobres Ministros costumam apreciar hodiernamente nesta tão honrada Corte de Contas.

10.4. A responsável alega que esteve na gestão da Secretaria de Saúde do Município do Careiro no período compreendido entre fevereiro de 2009 e novembro de 2010, ou seja, sequer há um esforço argumentativo para condenar a peticionante, que não geria quaisquer recursos do município, fazendo seu trabalho apenas técnico e executivo do município, cujos valores eram encaminhados pelo Ministério da Saúde diretamente na conta do Município, vez que, à época da gestão da peticionante, esta não geria os recursos, pois não havia transferência fundo a fundo.

10.5. Alega a defesa que o Secretário de Saúde era mero operador de serviços, sendo que a responsabilizada era a que mais trabalhava em campo, ajudando no atendimento hospitalar e de base nas unidades de saúde e, por fim, há que se afirmar que o envio de verbas para o município não presume o seu uso indevido, principalmente quando devidamente usado em favor da municipalidade e dos cidadãos daquela localidade, devendo ser provado o uso indevido, além do desvio por quem eventualmente tenha realizado.

10.6. A defesa assere que não há documento que demonstre autenticidade das supostas fraudes juntadas nos autos. A base da demanda se funda em documentos de origem duvidosa, mais uma vez reiterando que laborou como Secretária de Saúde para o Município de Careiro somente em poucos meses, e que a sua pasta não geria qualquer recurso público. Segundo a Constatação 377270, do relatório de auditoria do Denasus 15347, os próprios auditores atestam a não gerência de recursos por parte da ex-secretária ora peticionante.

10.7. A defendente alega que esta constatação refere-se ao grupo de recursos financeiros, e ao subgrupo Fundo de Saúde, que fundamenta a presente tomada de contas, e que tais setores não eram geridos pelo secretário de saúde, nos anos de 2009/2010. A defesa menciona jamais ter tido autonomia para gerir fundo de saúde, e que tal fato fora comprovado pela própria equipe de Auditores, que verificou, na constatação 376547, o seguinte, *in verbis*:

“No período de 2009 a 2012 a Lei do Fundo Municipal de Saúde do Careiro - AM não apresentava consonância com a Lei Municipal que reorganizou administrativamente a Prefeitura Municipal do Careiro/AM e com as legislações pertinentes, ficando sem determinar quem deveria gerenciá-lo, com a devida clareza e precisão.” (...) “(...) Além de ser detectado que os 02 secretários de finanças Sr. N.M.S. e Sr. E.V.P. efetivamente atuaram como gestores do Fundo. Além disso, observamos também que os 05 secretários municipais de saúde nomeados e exonerados no período, não gerenciaram o fundo municipal de saúde, com exceção da Sra. L.M.M.R. que permaneceu no cargo de gestora do fundo e Secretaria municipal de saúde durante 07 meses no ano de 2011(...)”

10.8. A defesa mencionou restar claro que a secretária de saúde da época (2009/2010) não tinha gerência sobre recursos financeiros, que não geria recursos, não tinha acesso a contas bancárias da prefeitura, não competia fazer pagamentos e saques das contas da prefeitura, bem como não tinha autonomia nem para comprar uma simples caneta. A defendente alega que, após inúmeras situações de limitação de gerência atrelada ao cargo de secretaria de saúde, pediu exoneração do cargo, em novembro de 2010, pois não havia mais como permanecer numa secretaria em que não existia autonomia alguma, nem respeito, nem informações de como o dinheiro destinado a SEMSA era utilizado.

10.9. A defendente alega que não há provas nem indícios de que tenha gerido ou locupletado quaisquer valores do erário, vez que os próprios auditores constataram que jamais a mesma geriu recursos advindos do fundo municipal de saúde, em todo o período que fora secretária de saúde. Alega que a prefeitura do Careiro só causou mal à vida da petionante, pois adquiriu patologias psíquicas que trata até hoje, síndrome do pânico e depressão grave, que resultou em sua aposentadoria por invalidez no serviço público, além de gastrite nervosa, em decorrência do estresse que o cargo exigia, além de ter deteriorado seu carro, pois utilizava para fazer serviços da SEMSA, sem receber nada por isso, e que hoje gasta o que não tem com acompanhamento psiquiátrico.

10.10. A defendente alega ser enfermeira aposentada por invalidez psíquica, mesmo tendo apenas 42 anos de idade, e passa por dificuldades financeiras, além de outras dívidas de empréstimos e com o fisco, e está lutando para voltar à ativa ao seu cargo de enfermeira, mesmo tendo atravessado uma depressão profunda. Diante das explicações registradas acima, não há qualquer conduta da petionante a respaldar uma condenação tão vultuosa, tendo escasso patrimônio que está sendo pago em inúmeras prestações, que é somente a casa que reside, financiada em 284 prestações, que se encontra com prestações atrasadas, e sua conduta como funcionária pública sempre foi ética, motivo pelo qual esteve apenas poucos meses à frente da Secretaria de Saúde, e sem ter quaisquer gerências com os recursos destinados ao município, pois apenas executava os trabalhos de saúde de forma técnica de sua formação como enfermeira, e jamais teve gerência sobre os recursos.

10.11. A defendente alega que não há conduta ilícita e antijurídica, na atitude da Petionante, capaz de ensejar condenação em multa e no pagamento de valores astronômicos, não havendo em que se falar em enriquecimento ilícito e restituição, nos exatos termos dos julgados abaixo transcritos:

ACÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÕES IRREGULARES. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. DOLO. AUSÊNCIA. PRECEDENTES.

**I - Trata-se de ação civil ajuizada com vistas à apuração de ato de improbidade administrativa consubstanciado na contratação irregular de servidores, ou seja, sem a observância de concurso público. II - A jurisprudência desta eg. Corte de Justiça já tem entendimento firmado no sentido de “O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa” (REsp nº 734.984/SP, Rel. p/ acórdão Min. LUIZ FUX, DJe de 16.06.08). III - Manutenção do acórdão recorrido, porquanto decidiu que, em se tratando de ação civil por ato de improbidade, inexistindo elemento de prova capaz de evidenciar a conduta lesiva dos agentes públicos, não há que se falar na condenação prevista da Lei nº 8.429/92. IV - Recurso improvido (STJ - REsp: 1055022 MT 2008/0099145-5, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 26/08/2008, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/09/2008) Grifou-se.**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA. DOLO. MÁ-FÉ. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE. DEVOLUÇÃO. VENCIMENTOS. CUMULAÇÃO INDEVIDA. CARGOS PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. 1. A má-fé é premissa do ato ilegal e improbo. A ilegalidade só adquire o status de improbidade administrativa quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, ou quando há proveito patrimonial obtido com a conduta improba. 2. Vencimento e salário têm privilégio de verba destinada a alimentos (CPC, art. 649, IV), não devendo impor-se a sua restituição, quando recebidos de boa-fé e que não tenha implicado enriquecimento ilícito (Precedente do STF RE 88.110/DF). 3. Apelações não providas. (TRF-1 - AC: 26449 BA 2003.33.00.026449-8, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL TOURINHO NETO, Data de Julgamento: 11/04/2006, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 28/04/2006 DJ p.55) Grifou-se.

10.12. Isto posto, a defesa alega ter restado provado, pela análise dos fatos, a ausência do elemento subjetivo na conduta da defendente que pudesse caracterizar a vontade livre e consciente de enriquecer ilicitamente ou de atentar contra os princípios da Administração Pública, não havendo qualquer prejuízo ao erário, porque houve a contraprestação do repasse ao município e seus cidadãos, merecendo, portanto, o reconhecimento da boa-fé da petionante, para afastar a decisão imposta. É preciso que a má-fé seja demonstrada de forma evidente, para então poder se falar em penalidade, sendo este inclusive o entendimento da doutrinadora Maria Silvia Zanella Di Pietro: “Mesmo quando o ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.” (in Direito Administrativo, 12ª ed., p.675):

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA - AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E AUSÊNCIA DE MÁFÉVERIFICADA PELA CORTE DE ORIGEM - SÚMULA 7/STJ - PENALIDADES PREVISTAS NA LEI N. 8.429/90 - ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA - IMPRESCINDIBILIDADE - SÚMULA 83/STJ. 1. À luz do contexto fático-probatório encartado nos autos, entendeu a Corte de origem que não foi comprovada má-fé do agente público, motivo pelo qual incabível a aplicabilidade de qualquer sanção; igualmente, não tendo havido lesão ao patrimônio público, não se há falar em ressarcimento. 2. É entendimento assente nesta Corte que para a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, Lei n. 8.429/92) necessária se faz a efetiva comprovação de dolo genérico. Agravo regimental improvido.**

10.13. Ante ao exposto, a defesa alega que a boa-fé, emergente dos fatos ora delineados e comprovados nos autos reiteradamente, entende que certamente será levada em linha de consideração para afastar quaisquer responsabilidades da ora petionante, no tocante à devolução de valores ao erário e pagamento de multa, vez que esta não era gestora dos recursos.

#### **Análise das alegações de defesa:**

11. As alegações de defesa da Sra. Jucélia Magalhães Taveira centram nas questões relacionadas à ausência de gestão dos recursos públicos de que tratam a presente TCE, bem como das dificuldades de apresentar as alegações de defesa, pelo tempo decorrido dos fatos que ensejaram a instauração da TCE, o que incidiria na ocorrência de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Outra alegação da defendente se funda na pretensa prescrição para efetuar a cobrança dos débitos, pelo TCU, de que tratam os presentes autos, uma vez que os mesmos datam (inicialmente) de 2010, portanto, há mais de cinco anos, e, segundo entendimento da defesa, não deveriam ser cobrados. Ademais, a defesa alega ainda que existem decisões do STF, em sede de mandado de segurança, corroborando a tese da responsável.

11.1. Quanto à alegada ocorrência de prescrição, conforme análises ocorridas nas instruções de peças 180 e 189, não houve a incidência da mesma, podendo dar-se prosseguimento aos feitos processuais.

11.2. Na situação objeto destes autos, insta observar que a instauração de tomada de contas especial, nos termos dos arts. 8º e 47, da Lei 8.443/1992, tem, por finalidade, apurar os fatos, identificar o responsável e quantificar o dano, sendo certo que, no momento processual adequado, o responsável terá a plena oportunidade de exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa, tanto assim que estamos exatamente a analisar as respectivas alegações de defesa apresentadas, em homenagem exatamente a esse direito constitucional.

11.3. Assim, de acordo com o rito estabelecido na Lei 8.443/1992, no processo de Tomada de Contas Especial, perante o TCU, o momento oportuno para que o responsável apresente suas alegações de defesa, nas quais pode demonstrar o quão corretamente aplicou os recursos públicos sob sua responsabilidade, defendendo-se, inclusive, das irregularidades que lhe são atribuídas, é por ocasião de sua citação, mediante a qual é ele chamado a apresentar alegações de defesa (art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992).

11.4. A alegação de um possível cerceamento de defesa da responsável é plausível, maiormente considerando o fato de que somente agora a defendente conseguiu o direito de apresentar os elementos que entende serem necessários à defesa, já que a primeira citação foi considerada nula.

11.5. O TCU tem entendimento de que o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não seria razão suficiente, por si só, para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal efetivamente prejudicou o exercício, pela responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório. Acontece que a responsabilizada não deu causa a essa situação, e decorridos cerca de 13 anos dos fatos tidos como irregulares, é possível presumir o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

11.6. Uma alegação que não merece guarida se refere à afirmação da inexistência de má-fé e locupletamento pessoal da responsável. Independente de não ter havido locupletamento pessoal com o uso dos recursos aqui tratados, o Tribunal entende que basta existir culpa *stricto sensu* na conduta de responsável que tenha produzido resultado diferente do que se esperaria. Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa.

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

11.8. A alegação de que não geriu os recursos pode e deve ser acatada, uma vez que a responsável não geriu os recursos em questão, conforme inclusive apontado no Relatório do Tomador de Contas (peça 3, p. 83), a seguir transcrito:

Diante do impasse a chefia da SEAUD/AM solicitou orientação técnica da Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Auditoria-CMAU na época da auditoria, que explicou que **considerando a não efetiva gerência do FMS por parte dos Secretários de Saúde Jucélia Magalhães Taveira**, Antônio Carlos Rosa e Simone Alves da Silva, estes deveriam ser incluídos como Corresponsáveis e a senhora Liege Maria Menezes Rodrigues como Responsável juntamente como o Prefeito Joel Rodrigues Lobo (Ordenador de Despesas). (grifos nossos).

11.9. Cabe não deixar olvidar que a defendente inicialmente foi considerada revel em razão de não ter apresentado as alegações de defesa, mas considerando o fato de que a citação foi declarada nula, nova notificação foi direcionada à responsável Jucélia Magalhães Taveira. Analisada a defesa apresentada, inferiu-se o prejuízo à defesa da responsável, o que deve ser sopesado na presente análise e no julgamento de suas contas.

11.10. O fato da defendente não ter gerido os recursos e o presumido prejuízo ao contraditório e à ampla defesa são elementos mais que suficientes para a proposição do acatamento parcial das alegações de defesa apresentadas pela responsável Jucélia Magalhães Taveira, bem como a proposição do julgamento pela regularidade com ressalvas de suas contas.

## CONCLUSÃO

12. A tomada de contas especial foi instaurada em razão de irregularidades relacionadas à gestão de recursos do Fundo Nacional de Saúde transferidos ao Município de Careiro/AM, de acordo com as constatações efetuadas por equipe de auditoria do Denasus, conforme relatório de auditoria 15.347 (peça 1, p. 5-44).



13. Efetuada a nova citação da responsável Jucélia Magalhães Taveira, entende-se por acatar parcialmente as suas alegações de defesa, bem como o julgamento pela regularidade com ressalvas de suas contas, dando-lhe quitação.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

a) **acatar** parcialmente as alegações de defesa da Sra. **Jucélia Magalhães Taveira** (CPF 647.618.352-49);

b) **julgar**, com fundamento nos arts. 16, II, e 18, da Lei 8.443/1992, regulares com ressalvas, as contas da Sra. **Jucélia Magalhães Taveira** (CPF 647.618.352-49), dando-lhe quitação; e

c) **dar** ciência do acórdão a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde e à responsável.

AudTCE, em 28/7/2023

*(Assinado eletronicamente)*

Welledyson Anaximandro Webster  
AUFC Mat. TCU 4.562-4

**Anexo**  
**Matriz de Responsabilização**

<b>Irregularidade</b>	<b>Responsável</b>	<b>Período de exercício</b>	<b>Conduta</b>	<b>Nexo de causalidade</b>	<b>Culpabilidade</b>
Não comprovação de produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).	<b>Joel Rodrigues Lobo</b> CPF <b>305.268.411-68)</b>	1/1/2009 a 31/12/2012	Na condição de Prefeito de Careiro/AM, por ter deixado de comprovar a boa e regular aplicação dos valores recebidos pelo município de Careiro/AM junto ao Sistema Único de Saúde, considerando a prestação de informações indevidas ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) acerca dos Agentes Comunitários de Saúde, quando esses não estavam desempenhando tal função.	A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, no período de novembro de 2010 a agosto/2012, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos e, por conseguinte, o cumprimento dos requisitos legais exigíveis à espécie, notadamente a consecução dos objetivos do Sistema Único de Saúde em benefício da população, resultando em presunção dano ao erário.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável.  É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter feito os pagamentos amparado em documentação comprobatória hábil, arquivando-a para apresentar quando solicitado pelos órgãos de controle.
Não comprovação de produção dos Agentes	<b>Liege Maria Menezes</b>	16/11/2010 a 14/9/2011	Na condição de Secretária Municipal de Careiro/AM, por ter deixado de	A conduta descrita impediu o estabelecimento do	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

<p>Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).</p>	<p><b>Rodrigues</b> (CPF 650.678.272-20).</p>		<p>comprovar a boa e regular aplicação dos valores recebidos pelo município de Careiro/AM junto ao Sistema Único de Saúde, considerando a prestação de informações indevidas ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) acerca dos Agentes Comunitários de Saúde, quando esses não estavam desempenhando tal função, fazendo com que o Fundo Municipal de Saúde recebesse recursos indevidamente do Fundo Nacional de Saúde, bem como omitir-se se suas responsabilidades constantes do art. 9º, inc. III, da Lei 8.080/1990, ao permitir que fossem realizados pagamentos de pessoal, com recursos da Atenção Básica/Estratégia Agentes Comunitários de Saúde (ACS), sem a comprovação de produção como ACS, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU.</p>	<p>nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, no período de novembro de 2010 a setembro/2011, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos e, por conseguinte, o cumprimento dos requisitos legais exigíveis à espécie, notadamente a consecução dos objetivos do Sistema Único de Saúde em benefício da população, resultando em presunção dano ao erário.</p>	<p>É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria a responsável ter feito os pagamentos amparado em documentação comprobatória hábil, arquivando-a para apresentar quando solicitado pelos órgãos de controle.</p>
---	---	--	---	---	--



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

<p>Não comprovação de produção dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de janeiro/2010 a julho/2012, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU, (Constatação 377270 do Relatório de Auditoria do Denasus n. 15.347).</p>	<p><b>Antônio Carlos Rosa</b> (CPF 133.985.553-49)</p>	<p>de 15/9/2011 a 24/5/2012</p>	<p>Na condição de Secretário Municipal de Careiro/AM, por ter deixado de comprovar a boa e regular aplicação dos valores recebidos pelo município de Careiro/AM junto ao Sistema Único de Saúde, considerando a prestação de informações indevidas ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) acerca dos Agentes Comunitários de Saúde, quando esses não estavam desempenhando tal função, fazendo com que o Fundo Municipal de Saúde recebesse recursos indevidamente do Fundo Nacional de Saúde, bem como omitir-se se suas responsabilidades constantes do art. 9º, inc. III, da Lei 8.080/1990, ao permitir que fossem realizados pagamentos de pessoal, com recursos da Atenção Básica/Estratégia Agentes Comunitários de Saúde (ACS), sem a comprovação de produção como ACS, tendo em vista a não apresentação de folhas de frequência, Mapa de Produção Individual e/ou outros documentos que comprovem a atuação como ACS dos profissionais listados no processo de denúncia TC 005.905/2011-7 do TCU.</p>	<p>A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, no período de novembro de 2011 a maio/2012, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos e, por conseguinte, o cumprimento dos requisitos legais exigíveis à espécie, notadamente a consecução dos objetivos do Sistema Único de Saúde em benefício da população, resultando em presunção dano ao erário.</p>	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter feito os pagamentos amparado em documentação comprobatória hábil, arquivando-a para apresentar quando solicitado pelos órgãos de controle.</p>
---	--	---	---	---	---



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

---

--	--	--	--	--	--

---