

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 033.410/2023-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Acarape/CE.

Responsáveis: Elisangela Souza Campos (435.214.443-68) e José Acélio Paulino de Freitas (273.174.393-04).

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

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONIBILIZADOS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES DO GESTOR, DÉBITO E MULTA.**

## RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório o pronunciamento da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peça 50) a seguir transcrito, que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade e do membro do Ministério Público junto ao TCU (peças 51 a 53):

### INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, em desfavor de José Acélio Paulino de Freitas e Elisangela Souza Campos, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Acarape - CE, caracterizada pelo não cumprimento do prazo estabelecido para a conclusão da obra de uma Unidade Básica de Saúde - UBS e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra - SISMOB da Proposta SISMOB 23555.1700001/09-001, que resultou no cancelamento da obra, estabelecido por meio da Portaria GM/MS 67, de 10 de janeiro de 2020.

### HISTÓRICO

2. Em 21/6/2023, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 21). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1323/2023.

3. Os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Acarape - CE, nos exercícios de 2010 e de 2011, na modalidade fundo a fundo, para a realização de obra de uma Unidade Básica de Saúde, que teve origem na Proposta SISMOB 23555.1700001/09-001, foram desabilitados por meio da Portaria GM/MS 67, de 10/1/2020, tendo como consequência a obrigatoriedade da devolução dos recursos ao FNS.

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 24), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Inexecução total do objeto; Obra Cancelada; Não Cumprimento do Prazo para Inserção da OIS - Proposta SISMOB nº 23555.1700001/09-001 do Município de Acarape/CE.

5. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 25), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 150.000,00, imputando-se a responsabilidade a José Acélio Paulino de Freitas, Prefeito de Acarape - CE, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos e Elisangela Souza Campos, Secretária Municipal de Saúde de Acarape - CE, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestora dos recursos.

7. Em 3/8/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 28), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 29 e 30).

8. Em 15/9/2023, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 31).

9. Na instrução inicial (peça 35), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

9.1. **Irregularidade:** não cumprimento do prazo estabelecido para a conclusão da obra de uma Unidade Básica de Saúde no município de Acarape (CE) e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra - SISMOB da Proposta SISMOB 23555.1700001/09-001, e a não devolução dos recursos descentralizados.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 19, 21, 22 e 23.

9.1.2. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; Portaria GM/MS 3.175, de 18/12/2009; Portaria GM/MS 67, de 10/01/2020.

9.2. Débitos relacionados aos responsáveis José Acélio Paulino de Freitas e Elisangela Souza Campos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2010	20.000,00
4/11/2011	130.000,00

9.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

9.2.2. **Responsável:** Elisangela Souza Campos.

9.2.2.1. **Conduta:** não cumprir o prazo para a conclusão da obra de uma Unidade Básica de Saúde no município de Acarape (CE) e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra, que resultou no cancelamento da obra, estabelecido na Portaria de Desabilitação GM/MS 67, de 10/1/2020, bem como não restituir os recursos financeiros descentralizados.

9.2.2.2. Nexo de causalidade: o não cumprimento do prazo para a conclusão da obra e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra, resultou no cancelamento da obra, estabelecido na Portaria de Desabilitação GM/MS 67, de 10/1/2020, não permitindo aferir a regularidade na utilização dos recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, e a não devolução dos recursos financeiros descentralizados resultou em presunção de dano ao erário.

9.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é

razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir o prazo para a conclusão da obra da Unidade Básica de Saúde e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra, atos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis, ou devolver os recursos financeiros descentralizados, a partir do momento em que a obra foi cancelada.

9.2.3. **Responsável:** José Acélio Paulino de Freitas.

9.2.3.1. **Conduta:** não cumprir o prazo para a conclusão da obra de uma Unidade Básica de Saúde no município de Acarape (CE) e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra, que resultou no cancelamento da obra, estabelecido na Portaria de Desabilitação GM/MS 67, de 10/1/2020, bem como não restituir os recursos financeiros descentralizados.

9.2.3.2. **Nexo de causalidade:** o não cumprimento do prazo para a conclusão da obra e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra, resultou no cancelamento da obra, estabelecido na Portaria de Desabilitação GM/MS 67, de 10/1/2020, não permitindo aferir a regularidade na utilização dos recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, e a não devolução dos recursos financeiros descentralizados resultou em presunção de dano ao erário.

9.2.3.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir o prazo para a conclusão da obra da Unidade Básica de Saúde e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra, atos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis, ou devolver os recursos financeiros descentralizados, a partir do momento em que a obra foi cancelada.

10. Encaminhamento: citação.

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 36), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) José Acélio Paulino de Freitas - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

**Comunicação:** Ofício 22888/2024 – Sproc (peça 40)

Data da Expedição: 29/5/2024

Data da Ciência: **3/6/2024** (peça 44)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 38).

Fim do prazo para a defesa: 18/6/2024

**Comunicação:** Ofício 22889/2024 – Sproc (peça 39)

Data da Expedição: 29/5/2024

Data da Ciência: **7/6/2024** (peça 48)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 38).

Fim do prazo para a defesa: 22/6/2024

b) Elisangela Souza Campos - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

**Comunicação:** Ofício 22885/2024 – Seproc (peça 43)

Data da Expedição: 29/5/2024

Data da Ciência: **7/6/2024** (peça 47)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 37).

Fim do prazo para a defesa: 22/6/2024

**Comunicação:** Ofício 22886/2024 – Seproc (peça 42)

Data da Expedição: 29/5/2024

Data da Ciência: **3/6/2024** (peça 46)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 37).

Fim do prazo para a defesa: 18/6/2024

**Comunicação:** Ofício 22887/2024 – Seproc (peça 41)

Data da Expedição: 29/5/2024

Data da Ciência: **3/6/2024** (peça 45)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 37).

Fim do prazo para a defesa: 18/6/2024

12. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

13. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis José Acélio Paulino de Freitas e Elisangela Souza Campos permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

### **Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa**

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador ocorreu em 4/11/2011, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

14.1. José Acélio Paulino de Freitas, por meio do ofício acostado à peça 10, recebido em 6/6/2022, conforme AR (peça 11).

14.2. Elisangela Souza Campos, por meio do ofício acostado à peça 12, recebido em 1/6/2022, conforme AR (peça 13).

### **Valor de Constituição da TCE**

15. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 214.341,70, 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.

**Avaliação da Ocorrência da Prescrição**

16. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

17. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

18. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

19. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

20. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

21. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

22. No caso concreto, a tabela a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	10/01/2020	Portaria GM/MS 67, de 10/1/2020 (peça 6)	art.4º, inciso IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	25/04/2022	Parecer 405/2022-SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS (peça 2)	art. 5º, inciso II; art. 8º, § 2º	1ª interrupção da prescrição ordinária (quinquenal) e marco inicial da prescrição intercorrente
2	06/06/2022	Notificação por meio de ofício (peça 10) e AR (peça 11)	art. 5º, inciso I; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição
3	26/08/2022	Parecer 1394/2022-SAPS/DIRFIN/SAPS/CGP O/SAPS/MS (peça 1)	art. 5º, inciso II; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição
4	21/06/2023	Autorização para a instauração da TCE (peça 21)	art. 5º, inciso II; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição
5	22/06/2023	Relatório do Tomador de Contas (peça 25)	art. 5º, inciso II; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição
6	03/08/2023	Relatório de Auditoria da CGU (peça 28)	art. 5º, inciso II; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição
7	15/09/2023	Autuação do processo no TCU	art. 5º, inciso II; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição

8	20/05/2024	Pronunciamento da AudTCE pela realização da citação (peças 35-36)	art. 5º, inciso II; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição
9	07/06/2024	Notificação por meio de ofício (peça 39) e AR (peça 48)	art. 5º, inciso I; art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição

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

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

### **OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

25. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
José Acélio Paulino de Freitas	020.168/2022-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-8651-28/2020-2C, referente ao TC 022.645/2013-6"]
	036.941/2023-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8651-28/2020-2C, referente ao TC 022.645/2013-6"]
	018.888/2016-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1526-6/2015-1C, referente ao TC 004.765/2011-7"]
	030.033/2015-2 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SENHOR JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE ACARAPE/CE, GESTÕES: 2005-2008 E 2009-2012, EM RAZÃO DA NÃO CONCLUSÃO DO OBJETO PACTUADO NO CONTRATO DE REPASSE Nº 0199.392-26/2006, SIAFI Nº 566670, FIRMADO COM O MINISTÉRIO DO ESPORTE. PROCESSO Nº 00190.010060/2015-35. OFÍCIO Nº 106/2015/AECI/GM-ME"]
	006.288/2013-8 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SENHOR JOSE ACELIO PAULINO DE FREITAS, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE ACARAPE/CE, EM RAZÃO DA IMPUGNAÇÃO TOTAL DE DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO CONVÊNIO Nº 450/2006-FUNASA, SIAFI Nº 561836, PROCESSO 25140.001390/2009-16. OFÍCIO Nº 2405/2012-AECI/GM/MS"]
	013.759/2007-0 [DEN, encerrado, "DENÚNCIA CONTRA A PREFEITURA MUNICIPAL DE ACARAPE/CE, CONVÊNIO FUNASA"]
	040.925/2018-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4509-19/2018-2C, referente ao TC 025.495/2015-1"]

Responsável	Processo
	<p>040.924/2018-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-4509-19/2018-2C, referente ao TC 025.495/2015-1"]</p> <p>040.923/2018-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-4509-19/2018-2C, referente ao TC 025.495/2015-1"]</p> <p>004.225/2018-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-10316-45/2017-2C, referente ao TC 025.653/2013-0"]</p> <p>004.223/2018-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-8369-24/2016-2C, referente ao TC 025.653/2013-0"]</p> <p>004.222/2018-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8369-24/2016-2C, referente ao TC 025.653/2013-0"]</p> <p>003.020/2017-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-13221-42/2016-2C, referente ao TC 030.033/2015-2"]</p> <p>000.530/2018-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-476-1/2016-2C, referente ao TC 006.288/2013-8"]</p> <p>000.528/2018-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-476-1/2016-2C, referente ao TC 006.288/2013-8"]</p> <p>017.455/2017-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-13228-42/2016-2C, referente ao TC 018.625/2013-4"]</p> <p>017.456/2017-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-13228-42/2016-2C, referente ao TC 018.625/2013-4"]</p> <p>017.453/2017-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-13228-42/2016-2C, referente ao TC 018.625/2013-4"]</p> <p>006.323/2016-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-128-1/2014-1C, referente ao TC 019.364/2012-1"]</p> <p>006.322/2016-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-128-1/2014-1C, referente ao TC 019.364/2012-1"]</p> <p>004.765/2011-7 [RA, encerrado, "Auditoria Conformidade, Reg Fiscalis nº 142/2011 Pref Municipal de Acarape - CE período: 02/03/2011 a 01/04/2011 verificar a aplicação de rec. federais repassados aos progr. PNAE, PNATE, PSF, BOLSA FAMÍLIA e TRANSF. VOLUNTÁRIAS, ex 2009. PRT 323/2011"]</p> <p>012.343/2009-0 [REPR, encerrado, "OFÍCIO Nº 1695/2009-</p>

Responsável	Processo
	<p>GAB/OCF/PRDC/PR/CE REQUER REALIZAÇÃO DE AUDITORIA, NO PRAZO DE 20 DIAS ÚTEIS, NO MUNICÍPIO DE ACARAPE PARA AVERIGUAR SUPOSTAS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM RELAÇÃO AOS RECURSOS DO FUNDEB. PA 1.15.000.000797/2009-11"]</p> <p>025.653/2013-0 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SENHOR JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE ACARAPE/CE, GESTÃO: 2009-2012. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. CONVÊNIO Nº 656420/2009, SIAFI 654637. OFÍCIO AECI/GM-MEC/Nº 227/2013. "]</p> <p>022.645/2013-6 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SR. JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS, PREFEITO MUNICIPAL DE ACARAPE/CE - GESTÕES 2005-2008 E 2009-2012. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS. PROCESSO Nº 25140.029301/2009-98. OFÍCIO Nº 1348/AECI/GM/MS"]</p> <p>025.495/2015-1 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA OS SENHORES JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS E FRANKLIN VERÍSSIMO DE OLIVEIRA, EX-PREFEITO E PREFEITO MUNICIPAL DE ACARAPE/CE, GESTÕES: 2005-2008 E 2009-2012 E 2013-2016, RESPECTIVAMENTE, EM RAZÃO DA EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DO CONVÊNIO Nº 796/2005, SIAFI Nº 555783, FUNASA. PROCESSO Nº 25140.008510/2008-17. OFÍCIO Nº 2760/AECI/GM/MS"]</p> <p>019.364/2012-1 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SENHOR JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS, PREFEITO DE ACARAPE/CE, GESTÃO 1997-2000, 2005-2008 E 2009-2012, REFERENTE AO CONVÊNIO Nº 2570/2006 - FUNASA - SIAFI 592286, OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. PROCESSO Nº 25140.009812/2008-11. OFÍCIO Nº 1127/AECI/GM/MS"]</p> <p>018.625/2013-4 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SENHOR JOSE ACELIO PAULINO DE FREITAS, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE ACARAPE/CE, EM RAZÃO DA NÃO EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO NO CONVÊNIO Nº 798/2005 FUNSA, SIAFI Nº 555758, PROCESSO 25140.019035/2010-29 E 25100.030971/2005-08, OFÍCIO Nº 1087/2013-AECI/GM/MS. "]</p> <p>006.637/2011-6 [REPR, encerrado, "REPRESENTAÇÃO CONTRA O PREFEITO MUNICIPAL DE ACARAPE - CE, SR. JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS, REFERENTE A PAGAMENTOS INDEVIDOS EM OBRAS"]</p> <p>008.950/2010-5 [REPR, encerrado, "REPRESENTAÇÃO CONTRA A PREFEITURA DE ACARAPE/CE. IMPROPRIEDADES/IRREG. NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO Nº 451/06 COM A FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. OBJETO: CONSTRUÇÃO DE MELHORIAS</p>

Responsável	Processo
	HABITACIONAIS PARA CONTROLE DA DOENÇA DE CHAGAS. REPRS. 031/2010/SETOR DE PRESTAÇÃO DE CONTAS/CORE/CE. RELATÓRIO DE DEMANDAS ESPECIAIS Nº 00206.000573/2008-92"]
Elisângela Souza Campos	018.890/2016-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1526-6/2015-1C, referente ao TC 004.765/2011-7"]  004.765/2011-7 [RA, encerrado, "AuditoriaConformidade, Reg Fiscalis nº 142/2011 Pref Municipal de Acarape - CE período: 02/03/2011 a 01/04/2011 verificar a aplicação de rec. federais repassados aos progr. PNAE, PNATE, PSF, BOLSA FAMÍLIA e TRANSF. VOLUNTÁRIAS, ex 2009. PRT 323/2011"]  012.343/2009-0 [REPR, encerrado, "OFÍCIO Nº 1695/2009-GAB/OCF/PRDC/PR/CE REQUER REALIZAÇÃO DE AUDITORIA, NO PRAZO DE 20 DIAS ÚTEIS, NO MUNICÍPIO DE ACARAPE PARA AVERIGUAR SUPOSTAS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM RELAÇÃO AOS RECURSOS DO FUNDEB. PA 1.15.000.000797/2009-11"]

26. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
José Acélio Paulino de Freitas	3166/2019 (R\$ 4.164,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

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

### EXAME TÉCNICO

#### Da validade das notificações:

28. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem 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.

29. 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 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 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 Aroldo Cedraz).

30.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.

#### **Da revelia dos responsáveis José Acélio Paulino de Freitas e Elisangela Souza Campos**

31.No caso vertente, a citação de cada um dos responsáveis se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU, em endereços provenientes das bases de dados da Receita Federal, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach) (peças 37-38) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir:

31.1. José Acélio Paulino de Freitas, ofício 22888/2024 - Seproc (peças 40 e 44), origem no sistema do Renach (peça 38) e ofício 22889/2024 - Seproc (peças 39 e 48), origem no sistema da Receita Federal (peça 38).

31.2. Elisangela Souza Campos, ofício 22885/2024 - Seproc (peças 43 e 47), origem no sistema do Renach (peça 37); ofício 22886/2024 - Seproc (peças 42 e 46), origem no sistema do TSE (peça 37) e ofício 22887/2024 - Seproc (peças 41 e 45), origem no sistema da Receita Federal (peça 37).

32.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 (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

33.Ao não apresentarem suas defesas, os responsáveis deixaram 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 200/1967: “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.”

34.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.

35.No entanto, os responsáveis não se manifestaram na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades

apontadas.

36. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

37. Dessa forma, os responsáveis José Acélio Paulino de Freitas e Elisângela Souza Campos devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### **Dolo ou Erro Grosso no TCU (art. 28 da LINDB)**

38. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

39. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

40. Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

41. No caso em tela, as irregularidades consistentes no não cumprimento do prazo estabelecido para a conclusão da obra de uma Unidade Básica de Saúde no município de Acarape (CE) e para a inserção da documentação final na Ordem Inicial de Serviço no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Obra - SISMOB da Proposta SISMOB 23555.1700001/09-001, e a não devolução dos recursos descentralizados configuram violação não só às regras legais estabelecidas pela Portaria GM/MS 3.175, de 18/12/2009; Portaria GM/MS 67, de 10/01/2020; art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986, mas também a princípios basilares da administração pública como legalidade, moralidade, eficiência e probidade administrativa..

42. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

### **CONCLUSÃO**

43. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis José

Acélio Paulino de Freitas e Elisangela Souza Campos não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Instados a se manifestarem, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

44. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

45. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

46. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 34.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revéis os responsáveis José Acélio Paulino de Freitas (CPF: 273.174.393-04) e Elisangela Souza Campos (CPF: 435.214.443-68), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis José Acélio Paulino de Freitas (CPF: 273.174.393-04) e Elisangela Souza Campos (CPF: 435.214.443-68), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Elisangela Souza Campos (CPF: 435.214.443-68) em solidariedade com José Acélio Paulino de Freitas:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2010	20.000,00
4/11/2011	130.000,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 5/9/2024: R\$ 326.843,09.

c) aplicar individualmente aos responsáveis José Acélio Paulino de Freitas (CPF: 273.174.393-04) e Elisangela Souza Campos (CPF: 435.214.443-68), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada

valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) informar à Procuradoria da República no Estado de Ceará, ao Fundo Nacional de Saúde - MS, e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

g) informar à Procuradoria da República no Estado de Ceará que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

É o relatório.