GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 031.737/2022-6
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade/Unidade: Município de Atalaia – AL e Fundo Nacional de Saúde – MS
Responsáveis: Francisco Luiz de Albuquerque (163.768.704-49); Juliano Guimaraes Montenegro (841.494.774-34); Manoel da Silva Oliveira (462.912.299-00); Michelle da Silva Oliveira (039.191.584-31); e Município de Atalaia - AL (12.200.143/0001-26).
Representação legal: Carlos Eduardo Albuquerque Ribeiro Calheiros (13.625/OAB-AL), representando Francisco Luiz de Albuquerque; e Diego Carvalho Texeira (8.375/OAB-AL), representando o Município de Atalaia - AL.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO TOTAL DO OBJETO AVENÇADO, SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO DA BOA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO DO PREFEITO, DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E DO MUNICÍPIO DE ATALAIA/AL. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O RECOLHIMENTO DO DÉBITO. NÃO RECOLHIMENTO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS INDIVIDUAIS. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 180), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 181 e 182):

> "*Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Saúde - MS, em desfavor de Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque, Juliano Guimaraes Montenegro e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional De Saúde - MS.*
>
> ***HISTÓRICO***
>
> 2. *Em 20/9/2022, o dirigente do Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 32). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2428/2022.*
>
> 3. *Os recursos repassados pelo Fundo Nacional De Saúde - MS ao município de Atalaia - AL, no período de 6/6/2012 a 12/7/2018, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), conforme consignado.*
>
> 4. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*constatação da seguinte irregularidade:*

*Inexecução total do objeto do Construção de UBS.*

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 da TCE (peça 34), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 1.082.400,00, imputando responsabilidade a Manoel da Silva Oliveira, Prefeito Municipal , no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de dirigente, Michelle da Silva Oliveira, Ex-Secretária Municipal de Saúde, no período de 2/1/2013 a 23/9/2014, na condição de dirigente, Francisco Luiz de Albuquerque, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de dirigente e Juliano Guimaraes Montenegro, Secretário Municipal de Saúde, no período de 6/2/2012 a 1/1/2013, na condição de dirigente.*

7. *Em 14/11/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 37), 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 38 e 39).*

8. *Em 26/12/2022, 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 40).*

9. *Na instrução antecedente (peça 100), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

9.1. ***Irregularidade:*** *inexecução total do objeto avençado, sem a devida comprovação da boa aplicação dos recursos repassados e nem sua devolução.*

*9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 20 e 34.*

*9.1.2. Normas infringidas: Constituição Federal de 1988, Parágrafo Único do artigo 70; Lei Complementar nº 141 de 13/01/2012; Decreto nº 7.827/2012 de 16/10/2012, artigo 23; Lei nº 4.320/1964 de 17/03/1964; Decreto nº 93.872/1982 de 23/12/1986; Lei nº 8.080/1990 de 19/09/1990; Lei nº 8.443/1992 de 16/07/1992, artigo 8º; Instrução Normativa TCU nº 71 de 28/11/2012; Decisão Normativa TCU nº 155 de 23/11/2016; Acórdão TCU nº 1072/2017 - Plenário; Portaria de Consolidação nº 6 de 28/09/2017; Portaria GM/MS nº 2.814 de 29/11/2011; Portaria GM/MS nº 1.170 de 05/06/2012; Portaria GM/MS nº 1.380 de 09/07/2013; Portaria GM/MS nº 339 de 04/03/2013; Portaria GM/MS nº 341, de 04/03/2013; e Portaria GM/MS nº 2.130, de 12/07/2018.*

9.2. *Débitos relacionados aos responsáveis Michelle da Silva Oliveira, Manoel da Silva Oliveira e município de Atalaia - AL:*

| ***Data de ocorrência*** | ***Valor histórico (R$)*** |
|---|---|
| *3/9/2013* | *81.600,00* |
| *6/5/2014* | *244.800,00* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

| | |
|---|---|
| *3/9/2013* | *81.60 0,00* |
| *6/5/2014* | *244.8 00,00* |
| *3/9/2013* | *81.60 0,00* |
| *6/5/2014* | *244.8 00,00* |
| *11/9/2013* | *82.56 0,00* |

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

*9.2.2.* ***Responsável****: Município de Atalaia - AL.*

9.2.2.1. ***Conduta:*** *não adotar as providências necessárias para a execução integral do objeto das Propostas 11301.6850001/13-003, 11301.6850001/13-004, 11301.6850001/13-005 e 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na execução do objeto avençado.*

9.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à execução dos objetos avençados e à devolução tempestiva do saldo das contas específicas e a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado, resultou em prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde – MS.*

9.2.2.3. *Culpabilidade: não se aplica.*

*9.2.3.* ***Responsável****: Michelle da Silva Oliveira.*

9.2.3.1. ***Conduta:*** *não adotar as providências necessárias para a execução integral do objeto das Propostas 11301.6850001/13-003, 11301.6850001/13-004, 11301.6850001/13-005 e 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na execução do objeto avençado.*

9.2.3.2. *Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à execução dos objetos avençados e à devolução tempestiva do saldo das contas específicas e a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado, resultou em prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde – MS.*

9.2.3.3. *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, tomar todas as providências necessárias à devolução de forma tempestiva do saldo da conta específica do instrumento em questão ou comprovar a regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado.*

*9.2.4.* ***Responsável****: Manoel da Silva Oliveira.*

9.2.4.1. ***Conduta:*** *não adotar as providências necessárias para a execução integral do objeto das Propostas 11301.6850001/13-003, 11301.6850001/13-004, 11301.6850001/13-005 e 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*execução do objeto avençado.*

9.2.4.2. *Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à execução dos objetos avençados e à devolução tempestiva do saldo das contas específicas e a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado, resultou em prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde – MS.*

9.2.4.3. *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, tomar todas as providências necessárias à devolução de forma tempestiva do saldo da conta específica do instrumento em questão ou comprovar a regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado.*

9.3. *Débito relacionado aos responsáveis Juliano Guimaraes Montenegro, Francisco Luiz de Albuquerque e município de Atalaia - AL:*

| ***Data de ocorrência*** | ***Valor histórico (R$)*** |
|---|---|
| *26/6/2012* | *20.640,00* |

*9.3.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.*

*9.3.2.* ***Responsável****: Município de Atalaia - AL.*

9.3.2.1. ***Conduta:*** *não adotar as providências necessárias para a execução integral do objeto da Proposta 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na execução do objeto avençado.*

9.3.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à execução do objeto avençado e à devolução tempestiva do saldo das contas específicas e a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado, resultou em prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde - MS.*

9.3.2.3. *Culpabilidade: não se aplica.*

*9.3.3.* ***Responsável****: Francisco Luiz de Albuquerque.*

9.3.3.1. ***Conduta:*** *não adotar as providências necessárias para a execução integral do objeto da Proposta 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na execução do objeto avençado.*

9.3.3.2. *Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à execução do objeto avençado e à devolução tempestiva do saldo das contas específicas e a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado, resultou em prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde - MS.*

9.3.3.3. *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, tomar todas as providências necessárias à devolução de forma tempestiva do saldo da conta específica do instrumento em questão ou comprovar a regular aplicação dos recursos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*estritamente na execução do objeto avençado.*

*9.3.4.* ***Responsável****: Juliano Guimaraes Montenegro.*

9.3.4.1. ***Conduta:*** *não adotar as providências necessárias para a execução integral do objeto da Proposta 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na execução do objeto avençado.*

9.3.4.2. *Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à execução do objeto avençado e à devolução tempestiva do saldo das contas específicas e a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado, resultou em prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde - MS.*

9.3.4.3. *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, tomar todas as providências necessárias à devolução de forma tempestiva do saldo da conta específica do instrumento em questão ou comprovar a regular aplicação dos recursos estritamente na execução do objeto avençado.*

10. *Encaminhamento: citação.*

11. *Apesar de o tomador de contas não haver incluído Prefeitura Municipal de Atalaia - AL como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deve ser incluída, uma vez que há evidências de que tenha tido participação na irregularidade aqui verificada.*

12. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 102) e ao Despacho do Relator (peça 103), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes adiante:*

*a) Manoel da Silva Oliveira - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

| |
|---|
| ***Comunicação****: Ofício 0472/2025 – Seproc (peça 113)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência:* ***28/1/2025*** *(peça 120)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 106).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 12/2/2025* |
| ***Comunicação****: Ofício 0473/2025 – Seproc (peça 112)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência:* ***28/1/2025*** *(peça 119)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 106).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 12/2/2025* |
| ***Comunicação****: Ofício 40159/2025 – Seproc (peça 158)*<br>*Data da Expedição: 22/9/2025*<br>*Data da Ciência:* ***29/9/2025*** *(peça 165)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 154).* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*b) Michelle da Silva Oliveira - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:*

| |
|---|
| ***Comunicação**: Ofício 0469/2025 – Seproc (peça 116)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência: **29/1/2025** (peça 122)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 105).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 13/2/2025* |
| ***Comunicação**: Ofício 0470/2025 – Seproc (peça 115)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência: **28/1/2025** (peça 121)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 105).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 12/2/2025* |
| ***Comunicação**: Ofício 0471/2025 – Seproc (peça 114)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peça 137)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 105).* |
| ***Comunicação**: Ofício 40165/2025 – Seproc (peça 159)*<br>*Data da Expedição: 22/9/2025*<br>*Data da Ciência: **não houve** (Não existe o número) (peça 164)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 155).* |
| ***Comunicação**: Ofício 53770/2025 – Seproc (peça 168)*<br>*Data da Expedição: 6/1/2026*<br>*Data da Ciência: **13/1/2026** (peça 170)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 166).* |
| ***Comunicação**: Ofício 53771/2025 – Seproc (peça 167)*<br>*Data da Expedição: 6/1/2026*<br>*Data da Ciência: **12/1/2026** (peça 169)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 166).* |

*c) Francisco Luiz de Albuquerque - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

| |
|---|
| ***Comunicação**: Ofício 0476/2025 – Seproc (peça 109)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência: **3/2/2025** (peça 124)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 108).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 18/2/2025* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*d) Juliano Guimaraes Montenegro - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

| |
|---|
| ***Comunicação**: Ofício 0474/2025 – Seproc (peça 111)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 125)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 107).* |
| ***Comunicação**: Ofício 0475/2025 – Seproc (peça 110)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência: **29/1/2025** (peça 118)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 107).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 13/2/2025* |

*e) Prefeitura Municipal de Atalaia - AL - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

| |
|---|
| ***Comunicação**: Ofício 11139/2024 – Seproc (peça 47)*<br>*Data da Expedição: 20/3/2024*<br>*Data da Ciência: **22/3/2024** (peça 48)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 46).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 23/4/2024* |
| ***Comunicação**: Ofício 16540/2024 – Seproc (peça 54)*<br>*Data da Expedição: 3/5/2024*<br>*Data da Ciência: **8/5/2024** (peça 65)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 53).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 23/5/2024* |
| ***Comunicação**: Ofício 0468/2025 – Seproc (peça 117)*<br>*Data da Expedição: 23/1/2025*<br>*Data da Ciência: **28/1/2025** (peça 123)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 104).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 12/2/2025* |
| ***Comunicação**: Ofício 6588/2026 – Seproc (peça 172)*<br>*Data da Expedição: 11/3/2026*<br>*Data da Ciência: **23/3/2026** (peça 173)*<br>*Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 171).*<br>*Fim do prazo para a defesa: 7/4/2026* |

13. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 143), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

14. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Juliano Guimaraes Montenegro permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e os responsáveis Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL apresentaram defesa e tiveram suas alegações de defesa analisadas por meio da instrução à peça 144, que, além de não acatar as alegações de defesa dos responsáveis, também propôs a fixação de novo e improrrogável prazo para que o município de Atalaia/AL efetuasse e comprovasse, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.*

15. *Referido encaminhamento teve concordância do MPTCU (peça 148), e o Tribunal proferiu o Acórdão 6104/2025 - TCU - 1ª Câmara (peça 149), que fixou prazo para a municipalidade recolher o débito imputado.*

16. *Procedida a notificação ao ente municipal, não há, pois, comprovante desse recolhimento nos autos. Esse fato será tratado no tópico EXAME TÉCNICO desta instrução.*

## *ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024*

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

17. *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 (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 6/5/2014, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

17.1. *Prefeitura Municipal de Atalaia/AL, por meio do ofício acostado à peça 21, recebido em 15/1/2019 conforme AR (peça 23)*

17.2. *Manoel da Silva Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 26/5/2021, conforme AR (peça 25).*

17.3. *Michelle da Silva Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 26, recebido em 26/5/2021, conforme AR (peça 27).*

17.4. *Francisco Luiz de Albuquerque, por meio do edital publicado em 12/11/2021, segundo informação constante da peça 34, p. 6.*

17.5. *Juliano Guimaraes Montenegro, por meio do ofício acostado à peça 30, recebido em 25/5/2021, conforme AR (peça 31).*

### *Valor de Constituição da TCE*

18. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 1.341.610,38, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

### *Avaliação da Ocorrência da Prescrição*

19. *A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

20. *Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.*

21. *No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.*

22. *Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*

23. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 12/7/2018, data do 1º documento em que a Administração manifesta o conhecimento da irregularidade, nos termos da Portaria nº 2.130 (peça 12), que cancelou a obra e tornou exigível a devolução dos recursos financeiros ao Fundo Nacional de Saúde, acrescidos da correção monetária prevista em lei, observado o regular processo administrativo, nos termos do art. 1.117 da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28/7/2017.*

24. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

| *Evento* | *Data* | *Documento* | *Resolução 344* | *Efeito* |
|---|---|---|---|---|
| *0* | *12/7/2018* | *Publicação da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.130* | *art. 4°, inc. IV* | *Marco inicial da contagem do prazo prescricional* |
| *1* | *3/1/2019* | *Ofício nº 2035/2018/COGPAB/DAB/SAS/MS de 28/11/2018 (peça 21), recebido em 15/1/2019 (peça 23)* | *Art. 5° inc. I* | *Interruptivo em relação à Prefeitura Municipal de Atalaia/AL (representado por Francisco Luiz de Albuquerque)* |
| *2* | *3/1/2019* | *Ofício nº 2038/2018/COGPAB/DAB/SAS/MS, entregue em* | *Art. 5° inc. I* | *Interruptivo em relação a Juliano Guimarães* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | *15/01/2019, segundo Relatório do Tomador de Contas (peça 34)* | | *Montenegro* |
| *3* | *18/5/2021* | *Pareceres nº s449, 450 451 e 452 2021-SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS (peças 13, 14, 15 e 16)* | *Art. 5° inc. II* | *Interruptivo* |
| *4* | *18/5/2021* | *Ofício nº 868/2021/SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS, entregue em 26/05/2021 segundo Relatório do Tomador de Contas (peça 34)* | *Art. 5° inc. I* | *Interruptivo em relação a Manoel da Silva Oliveira* |
| *5* | *18/5/2021* | *Ofício nº 870/2021/SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS, entregue em 26/5/2021 segundo Relatório do Tomador de Contas (peça 34)* | *Art. 5° inc. I* | *Interruptivo em relação a Michelle da Silva Oliveira* |
| *6* | *12/11/2021* | *Publicação do Edital de Convocação segundo Relatório do Tomador de Contas (peça 34)* | *Art. 5° inc. I* | *Interruptivo em relação a Francisco Luiz de Albuquerque* |
| *7* | *20/9/2022* | *Despacho COTCE/CGDEV/FNS/SE/MS, autorizando a instauração de processo de tomada de contas especial (peça 32)* | *Art. 5° inc. II* | *Interruptivo* |
| *8* | *15/3/2024* | *Expedição do Ofício 11139/2024-TCU/Seproc (peça 47), recebido em 22/3/2024 (peça 48)* | *Art. 5° inc. II* | *Interruptivo* |
| *9* | *23/6/2025* | *Instrução de mérito (peças 144 a 146\|)* | *Art. 5° inc. II* | *Interruptivo* |

25. *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 interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.*

26. *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***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

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

| *Responsável* | *Processo* |
|---|---|
| *Manoel da Silva Oliveira* | *014.308/2021-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-7458-29/2018-2C , referente ao TC 008.987/2016-5"]*<br>*028.320/2016-6 [TCE, encerrado, "Tomada de contas especial contra o Sr. José Lopes de Albuquerque (ex-prefeito do município de Atalaia/AL. Omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 1337/2007 (Siafi 627806) firmado com a Funasa. "Execução de melhoria habitacional para controle da Doença de Chagas""]*<br>*038.661/2021-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-4084-7/2021-2C , referente ao TC 028.320/2016-6"]*<br>*038.663/2021-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4084-7/2021-2C , referente ao TC 028.320/2016-6"]*<br>*014.314/2021-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-7458-29/2018-2C , referente ao TC 008.987/2016-5"]*<br>*005.599/2013-0 [RA, encerrado, "Auditoria nos repasses federais fundo a fundo na área de educação ao Município de Atalaia/AL"]*<br>*008.987/2016-5 [TCE, encerrado, "Tomada de contas especial contra os Srs. José Lopes de Albuquerque e Manoel da Silva Oliveira (ex-Prefeitos do município de Atalaia/AL). Omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo Termo de Compromisso TC/PAC 0086/08 (Siafi 648194) firmado com a Funasa. Execução de melhorias sanitárias domiciliares""]* |
| *Francisco Luiz de Albuquerque* | *014.785/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao MP 815/2017, exercício 2018, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 991/2025)"]*<br>*018.506/2025-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-2819-14/2024-2C , referente ao TC 021.293/2022-8"]*<br>*021.293/2022-8 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no(a) Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Extinta)) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Termo de compromisso 784424, firmado com o/a MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Siafi/Siconv 784424, função null, que teve como objeto PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA (nº da TCE no sistema: 1038/2022)"]*<br>*005.599/2013-0 [RA, encerrado, "Auditoria nos repasses federais fundo a fundo na área de educação ao Município de Atalaia/AL"]*<br>*014.236/2016-8 [TCE, encerrado, "Tomada de contas especial contra o Sr. Francisco Luiz de Albuquerque (ex-Prefeito do município de Atalaia/AL0. Impugnação total de despesas do convênio Siafi 703680/2009 firmado com o Ministério do Turismo. "Festividades juninas de tradição de Atalaia/AL""]*<br>*044.749/2021-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 701454/2010, firmado com o/a FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO, Siafi/Siconv 661143, função EDUCACAO, que teve como objeto O objeto deste Convênio é a aquisição de mobiliário para equipar escolas de educação básica, em atendimento ao Plano de Ações Articuladas (PAR), no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007. (nº da TCE no sistema: 1320/2021)"]*<br>*036.744/2023-9 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Ministério do Turismo em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 738806, firmado com o/a MINISTERIO DO TURISMO, Siafi/Siconv 738806, função null, que teve como objeto Festival de Quadrilhas Juninas (nº da TCE no sistema: 1546/2023)"]* |
| *Prefeitura Municipal de Atalaia - AL* | *025.623/2006-7 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SR. SEBASTIÃO PEREIRA ACIOLI, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE ATALAIA - AL. NÃO APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA CONTRAPARTIDA DO CONVÊNIO 909/1999 - MIN"]*<br>*024.268/2008-9 [CBEX, encerrado, "COBRANÇA EXECUTIVA DE DÉBITO ORIGINÁRIA DO AC-2.343-25/2008-2C, REFERENTE AO TC 025.623/2006-7"]* |

28. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*condição de ser instruída.*

***EXAME TÉCNICO***

***Da validade das notificações e da revelia, da revelia do responsável Juliano Guimaraes Montenegro e Da defesa dos responsáveis Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL***

29. *À peça 144, consta instrução que já realizou as análises dos tópicos acima mencionados, as quais serão reproduzidas a seguir:*

***Da validade das notificações:***

*40. 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.*

*41. 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 3.648/2013-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. 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 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. 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 1.526/2007 TCU Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).*

*42. 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 do responsável Juliano Guimaraes Montenegro***

*43. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 107 e 118).*

*44. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*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 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

*45. 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 200/1967: "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".*

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

*47. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

*48. 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 do responsável, 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, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*

*49. Dessa forma, o responsável Juliano Guimaraes Montenegro deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

***Da defesa dos responsáveis Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL***

*50. Os responsáveis Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL apresentaram defesa, que passa a ser analisada em seguida:*

*51. Argumentos apresentados pelos responsáveis (peças 127, 138 e 140)*

*51.1. A Prefeitura Municipal de Atalaia/AL, Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira e Francisco Luiz de Albuquerque apresentaram alegações de defesa nos autos, cada qual abordando temas comuns e específicos, conforme detalhado a seguir.*

*51.2. No que tange à defesa apresentada pela Prefeitura Municipal de Atalaia/AL (peça 127, p. 1-7), o ente municipal, após discorrer sobre a tempestividade do recurso, sustenta, em síntese, a ocorrência de **prescrição**, argumentando que os fatos imputados remontam aos anos de 2012, 2013 e 2014, e que a citação dos responsáveis teria ocorrido apenas em 2025, ultrapassando, assim, o prazo prescricional de cinco anos fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 899 (peça 127, p. 2-3). Aduz, ainda, que a responsabilidade financeira não poderia ser imputada ao município, pois este teria prestado informações tempestivas sobre a malversação de recursos por administrações anteriores, inclusive comunicando ao Ministério da Saúde desde 2017 os problemas relativos às obras objeto da Tomada de Contas Especial (peça 127, p. 5).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*Defende que a **responsabilização deve ser individualizada aos gestores à época dos fatos**, sob pena de dupla penalização do ente municipal, que, além de não contar com os equipamentos públicos, teria de ressarcir danos causados por gestões anteriores (peça 127, p. 5-6). Por fim, requer o reconhecimento da prescrição e, subsidiariamente, que eventual condenação seja direcionada apenas aos gestores responsáveis à época dos fatos (peça 127, p. 6-7).*

*51.3. Manoel da Silva Oliveira e Michelle da Silva Oliveira, em suas alegações de defesa (peça 138, p. 1-11), inicialmente destacam a existência de **litispendência**, afirmando que os mesmos fatos já teriam sido objeto de análise na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0700237 17.2015.8.02.0040, na qual ambos foram absolvidos por ausência de dolo, desvio de recursos ou enriquecimento ilícito, conforme sentença transitada em julgado (peça 138, p. 2-3). Sustentam, ainda, a **prescrição** da pretensão punitiva, argumentando que deixaram seus cargos em setembro de 2014 e que, desde então, teria transcorrido o prazo legal de oito anos previsto na Lei nº 8.429/1992, sem que houvesse interrupção válida do prazo prescricional (peça 138, p. 3-4, 6). Alegam, também, a **inexistência de irregularidades** nas reformas das Unidades Básicas de Saúde, afirmando que os recursos teriam sido aplicados conforme previsto e que não podem ser responsabilizados por atos de gestões posteriores (peça 138, p. 6-8). Ressaltam a **ausência de dolo e de dano ao erário**, bem como a impossibilidade de imputação objetiva de responsabilidade, defendendo que a responsabilização administrativa deve ser individualizada e limitada ao período de gestão de cada agente (peça 138, p. 7-9). Por fim, invocam os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, requerendo o reconhecimento da prescrição, a **exclusão de responsabilidade por atos de gestões posteriores** e o respeito à coisa julgada (peça 138, p. 10-11).*

*51.4. Francisco Luiz de Albuquerque, por sua vez, em sua defesa (peça 140, p. 1-5), argumenta, inicialmente, sua **ilegitimidade passiva**, afirmando que não pode ser responsabilizado pela inexecução de obras cujos valores teriam sido recebidos quase integralmente na gestão anterior, do ex-prefeito Manoel da Silva Oliveira, e que sequer integrou o polo passivo da demanda judicial que tratou dos mesmos fatos (peça 140, p. 3). Reforça a existência de **litispendência**, destacando que a Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0700237-17.2015.8.02.0040 já teria analisado e rejeitado as acusações relativas aos fatos ora apurados, com sentença absolutória transitada em julgado (peça 140, p. 3-4). No mérito, sustenta que **as Unidades Básicas de Saúde teriam sido reformadas e que os recursos foram aplicados conforme os convênios**, reiterando que não participou da gestão durante todo o período analisado pelas auditorias (peça 140, p. 3-4). Por fim, invoca os princípios da segurança jurídica, proporcionalidade e razoabilidade, requerendo o afastamento de qualquer tipo de responsabilidade em seu desfavor (peça 140, p. 4-5).*

*51.5. Em síntese, observa-se que os temas comuns entre as defesas se concentram na alegação de prescrição, na invocação da coisa julgada decorrente da sentença absolutória em ação de improbidade administrativa, na necessidade de individualização da responsabilidade e na ausência de dolo ou de dano ao erário. Como pontos específicos, a Prefeitura Municipal de Atalaia/AL enfatiza a impossibilidade de dupla penalização do ente municipal e a prestação tempestiva de informações; Manoel da Silva Oliveira e Michelle da Silva Oliveira destacam a impossibilidade de responsabilização por atos de gestões posteriores e a ausência de dolo; e Francisco Luiz de Albuquerque sustenta sua ilegitimidade passiva em razão do período de gestão e do recebimento dos recursos em gestões anteriores.*

*52. Argumentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Atalaia – AL (peça 127):*

*52.1. A Prefeitura Municipal de Atalaia/AL apresentou suas alegações de defesa por meio da peça 127, instruída com documentos e exposições complementares (peças 128, 133, 134 e 135).*

*52.2. No que tange às alegações de defesa apresentadas (peça 127), após discorrer sobre a tempestividade do recurso e fazer breve resumo processual, a Prefeitura alega, em síntese, o seguinte:*

*52.2.1. Argumenta que a pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União (TCU) estaria fulminada pela prescrição, com fundamento no Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (STF) e no Mandado de Segurança 37.664/DF, sustentando que o prazo prescricional aplicável seria de 5 (cinco) anos, contado da data dos fatos (2012, 2013 e 2014), e que os marcos interruptivos considerados pelo TCU não seriam válidos, pois não individualizariam condutas*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*(peça 127, p. 1-4; peça 136, p. 16-26);*

*52.2.2. Sustenta que a expedição de documentos, como ofícios, portarias e editais, não poderia ser considerada como marco interruptivo da prescrição, devendo ser reconhecida a sua incidência em relação aos débitos apurados (peça 127, p. 3-4);*

*52.2.3. Defende a impossibilidade de imputação de responsabilidade financeira ao município por atos praticados por gestões anteriores, sob pena de dupla penalização do ente municipal, e alega que não houve comprovação de dolo por parte dos gestores à época, citando precedentes do STF e do próprio TCU quanto à necessidade de demonstração de conduta dolosa ou, ao menos, grave negligência para a imposição de penalidades (peça 127, p. 4-5);*

*52.2.4. Afirma que, desde 2017, o município informou ao Ministério da Saúde sobre os problemas relativos às obras vinculadas à presente Tomada de Contas Especial, tendo apresentado documentação comprobatória e ajuizado ação de improbidade administrativa contra os gestores responsáveis à época, para apuração dos fatos (peça 127, p. 5; peças 133, 134, 135);*

*52.2.5. Alega que a aplicação de sanções ao município, decorrentes de atos de gestões passadas, seria desproporcional e desarrazoada, pois implicaria retirar recursos do orçamento municipal para ressarcir danos causados por terceiros, além de configurar verdadeira dupla penalização do ente federado (peça 127, p. 5-6);*

*52.2.6. Requer, ao final, o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, a exclusão do município da obrigação de devolução dos valores, e, caso haja condenação, que esta seja direcionada exclusivamente aos gestores responsáveis à época dos fatos, protestando pela produção de todas as provas em direito admitidas (peça 127, p. 6-7).*

*53.* ***Análise***

*54. A defesa sustenta a ocorrência de prescrição, com base no Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (STF) e no Mandado de Segurança 37.664/DF, argumentando que o prazo prescricional seria de 5 anos, contado da data dos fatos, e que os marcos interruptivos considerados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) não seriam válidos por não individualizarem condutas.*

*55. A jurisprudência do TCU, especialmente após a decisão do STF no RE 636.886 (Tema 899), reconhece a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, ressalvadas as hipóteses de ato doloso de improbidade administrativa (Tema 897). O TCU regulamentou a matéria por meio da Resolução-TCU 344/2022, que prevê o prazo quinquenal para as pretensões punitiva e de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos (art. 5º). A Corte de Contas tem entendido que atos inequívocos de apuração dos fatos, ainda que não individualizem condutas, podem interromper a prescrição, conforme Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara e outros precedentes. Como exaustivamente demonstrado acima, na seção "ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 98/2024", o Tribunal tem adotado entendimento mais amplo quanto aos marcos interruptivos, o que leva à rejeição da tese de prescrição aventada pela defendente.*

*56. A defesa argumenta que não seria possível imputar responsabilidade financeira ao município por atos de gestões anteriores, sob pena de dupla penalização, e que não houve comprovação de dolo por parte dos gestores à época.*

*57. A doutrina jurídico-administrativa e a jurisprudência do TCU são firmes no sentido de que, em casos de repasse de recursos federais para execução de políticas públicas, o ente federado beneficiário é responsável pela correta aplicação dos recursos, independentemente de quem seja o gestor à época dos fatos (princípio da continuidade administrativa). O Acórdão 1072/2017-Plenário do TCU, citado na instrução de citação, estabelece que:*

*Tratando-se de débito decorrente de desvio de objeto ou finalidade de recursos do Sistema Único de Saúde transferidos fundo a fundo aos estados, municípios e ao Distrito Federal, cabe 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 da União (art. 27, inciso I, da LC 141/2012), podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa (Acórdão 1072/2017-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*58. Quanto à necessidade de dolo, a jurisprudência do TCU exige a demonstração de conduta dolosa ou, ao menos, grave negligência para a imposição de penalidades pessoais (multas, inabilitação etc.), mas a responsabilização objetiva do ente federado para fins de recomposição do erário não depende da comprovação de dolo, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade.*

*59. A defesa informa que, desde 2017, o município comunicou ao Ministério da Saúde os problemas nas obras e **ajuizou ação de improbidade administrativa** contra os gestores responsáveis à época, alegando que a imposição de sanções ao município seria desproporcional e configuraria dupla penalização.*

*60. A comunicação tempestiva dos fatos e a adoção de medidas administrativas e judiciais para apuração de responsabilidades podem ser consideradas atenuantes na dosimetria de eventuais sanções, mas não afastam, por si sós, a obrigação do ente federado de ressarcir o erário em caso de dano comprovado. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a recomposição do erário é devida pelo ente beneficiário dos recursos, independentemente de eventual responsabilização dos agentes individuais, sem que isso configure dupla penalização, pois a responsabilidade do município decorre de sua condição de beneficiário e gestor dos recursos públicos.*

*61. A defesa requer a exclusão do município da obrigação de devolução dos valores, pleiteando que eventual condenação recaia apenas sobre os gestores responsáveis à época.*

*62. Como já exposto, a legislação (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 27 da LC 141/2012) e a jurisprudência do TCU atribuem ao ente federado a responsabilidade primária pela correta aplicação dos recursos transferidos, sendo a responsabilização dos agentes públicos de natureza solidária e subsidiária. Assim, não há amparo legal ou jurisprudencial para a exclusão do município da obrigação de recompor o erário, ainda que haja ação de improbidade administrativa em curso contra os ex-gestores.*

*63. Destarte, as alegações de defesa da Prefeitura Municipal de Atalaia/AL não encontram respaldo no tocante à prescrição, à responsabilidade do ente federado pela recomposição do erário, à exigência de dolo para a responsabilização pessoal dos gestores e à alegação de dupla penalização, a jurisprudência do TCU e a doutrina majoritária são firmes em atribuir ao município a obrigação de ressarcir o dano, independentemente de quem tenha sido o gestor à época dos fatos, sem prejuízo da responsabilização solidária dos agentes públicos envolvidos.*

*64. Argumentos apresentados por Manoel da Silva Oliveira e Michelle da Silva Oliveira (peça 138):*

*64.1. No que tange às alegações de defesa apresentadas (peça 138, p. 1-11), após discorrerem sobre a tempestividade e fazerem breve resumo processual, Manoel da Silva Oliveira e Michelle da Silva Oliveira alegam, em síntese, o seguinte:*

*64.1.1.1. Argumentam que a apuração realizada abrange período de gestão que se estende além do mandato dos requerentes, atribuindo-lhes responsabilidade por valores referentes a períodos em que não estavam no comando da administração municipal, o que consideram desproporcional e injusto (peça 138, p. 1);*

*64.1.1.2. Sustentam que as auditorias questionam valores relativos a períodos posteriores à sua gestão, ignorando que a execução financeira das obras de Unidades Básicas de Saúde (UBS) teria sido realizada também por administrações subsequentes, de modo que não poderiam responder por atos praticados por gestores posteriores (peça 138, p. 1);*

*64.1.1.3. Alegam que os mesmos fatos já teriam sido analisados na Justiça, na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0700237-17.2015.8.02.0040, que resultou na absolvição dos requerentes por inexistência de dolo, desvio de recursos ou improbidade, e que não houve individualização de condutas (peça 138, p. 1-2);*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*64.1.1.4. Defendem a existência de litispendência, pois os fatos tratados neste processo já teriam sido julgados pelo Poder Judiciário, de modo que não caberia ao Tribunal de Contas da União reavaliar matéria já apreciada e rejeitada judicialmente, sob pena de afronta à coisa julgada (peça 138, p. 2, 9-10);*

*64.1.1.5. Sustentam a prescrição da pretensão punitiva, com base no art. 23 da Lei 8.429/1992, argumentando que o prazo de oito anos teria transcorrido desde a saída dos cargos em setembro de 2014, não havendo interrupção ou suspensão válida do prazo prescricional (peça 138, p. 2-4, 6);*

*64.1.1.6. Alegam a inaplicabilidade da tese de infração permanente, pois a gestão financeira das UBS teria sido continuada por administrações subsequentes, afastando a possibilidade de responsabilização por atos posteriores ao término de seus mandatos (peça 138, p. 3, 10-11);*

*64.1.1.7. Defendem a inexistência de dano ao erário, afirmando que todos os recursos destinados à reforma das UBS teriam sido devidamente aplicados, não havendo prova de desvio ou uso indevido dos valores recebidos pelo município (peça 138, p. 6-7);*

*64.1.1.8. Alegam a ausência de dolo, destacando que não há qualquer prova de que tenham agido com má-fé, e que a responsabilização objetiva seria vedada pela legislação vigente (peça 138, p. 7-8);*

*64.1.1.9. Argumentam que a responsabilidade administrativa deve ser individualizada, não podendo ser atribuída aos gestores apenas por terem exercido cargo público anteriormente, e que não podem ser responsabilizados por atos de gestões posteriores (peça 138, p. 8-9, 11);*

*64.1.1.10. Invocam os princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica, defendendo que a manutenção do processo administrativo de responsabilização seria injusta e afrontaria o devido processo legal (peça 138, p. 6, 9-11);*

*64.1.1.11. Por fim, requerem o reconhecimento da prescrição, a extinção do processo, o afastamento da tese de infração permanente, o respeito à coisa julgada, a exclusão de responsabilidade por atos de gestões posteriores, o reconhecimento da inexistência de dolo, dano ao erário ou enriquecimento ilícito, e, caso necessário, a concessão de prazo para manifestação complementar, assegurando o contraditório e a ampla defesa (peça 138, p. 10-11).*

*65. **Análise**:*

*66. Inicialmente, os responsáveis sustentam que a apuração abrange período de gestão posterior ao término de seus mandatos, o que, em seu entendimento, afastaria a possibilidade de responsabilização por atos praticados por gestores subsequentes. Contudo, como a matriz de responsabilização e a instrução técnica evidenciam, a conduta imputada aos defendentes se refere à ausência de adoção das providências necessárias para a execução integral do objeto das propostas de repasse, à não devolução dos saldos e à não comprovação da regular aplicação dos recursos durante o período em que estiveram à frente da administração municipal (peça 99, p. 1-2; peça 100, p. 14-15). A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que **a responsabilidade dos agentes públicos deve ser delimitada ao período de sua gestão**, mas não se exime o gestor de responder por omissões ou irregularidades ocorridas sob sua administração, ainda que a irregularidade venha de exercícios anteriores ou tenha perdurado em gestões posteriores, considerando o princípio da continuidade administrativa.*

*67. No tocante à alegação de litispendência e coisa julgada já tratada anteriormente, os responsáveis afirmam que os mesmos fatos já teriam sido objeto de análise na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0700237-17.2015.8.02.0040, que resultou em sua absolvição. Entretanto, a atuação do TCU, enquanto órgão de controle externo, possui natureza distinta da jurisdição cível, sendo possível a responsabilização administrativa e a imputação de débito independentemente do resultado da ação judicial, desde que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. A jurisprudência do TCU reconhece que a absolvição em ação de improbidade administrativa não impede, por si só, a responsabilização no âmbito do controle externo, especialmente quando a decisão judicial não adentrou o mérito da regularidade da aplicação dos recursos federais ou não analisou todos os elementos de prova constantes nos autos do TCU (Acórdão 344/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*1881/2014-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. José Jorge).*

*68. Quanto à prescrição, os responsáveis invocam o art. 23 da Lei 8.429/1992, alegando que o prazo de oito anos teria transcorrido desde a saída dos cargos em setembro de 2014. Contudo, como já mencionado, a matéria prescricional no âmbito do TCU é regida atualmente pela Resolução-TCU 344/2022, que estabelece o prazo de cinco anos para as pretensões punitiva e ressarcitória, com marcos interruptivos e suspensivos próprios, distintos daqueles previstos na Lei de Improbidade Administrativa. Conforme detalhado na seção "ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 98/2024", não houve o transcurso do prazo prescricional entre os eventos processuais interruptivos, de modo que não se verifica a ocorrência de prescrição das pretensões do TCU nos presentes autos.*

*69. No mérito, os responsáveis defendem a inexistência de dano ao erário, ausência de dolo e impossibilidade de responsabilização objetiva. Alegam que todos os recursos teriam sido devidamente aplicados e que não há prova de desvio ou uso indevido dos valores. Todavia, os elementos constantes nos autos, especialmente os documentos técnicos, extratos bancários e informações das obras (peça 100, p. 12-14), apontam para a inexecução total ou irrisória dos objetos pactuados, ausência de comprovação da aplicação dos recursos e movimentações bancárias incompatíveis com o objeto dos convênios. A jurisprudência do TCU é clara ao estabelecer que a não execução do objeto e a não devolução dos recursos caracterizam dano ao erário, independentemente da comprovação de dolo, bastando a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta omissiva e o prejuízo ao Erário (Acórdão 9144/2022-1ª Câmara; Acórdão 15.647/2018-1ª Câmara; Acórdão 1577/2014-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 2793/2016-Plenário).*

*70. Ademais, a responsabilidade administrativa no âmbito do TCU é subjetiva, mas admite a responsabilização solidária dos agentes públicos que, no exercício de suas funções, concorreram para a ocorrência do dano, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992. No caso concreto, restou evidenciado que Manoel da Silva Oliveira e Michelle da Silva Oliveira, enquanto gestores, não adotaram as providências necessárias para a execução dos objetos e a regular aplicação dos recursos, tampouco promoveram a devolução dos saldos, o que teria resultado em prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde – MS.*

*71. Por fim, as alegações relativas à necessidade de individualização da responsabilidade, à observância dos princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica, e ao direito ao contraditório e à ampla defesa, foram devidamente observadas ao longo do processo, com a concessão de oportunidades para apresentação de defesa e produção de provas. Não se verifica, portanto, afronta ao devido processo legal ou qualquer ilegalidade na condução do feito.*

*72. Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas não afastam as irregularidades apuradas, tampouco elidem a responsabilidade dos defendentes pelos fatos ocorridos durante sua gestão, restando mantida a imputação de débito e demais consequências legais decorrentes da inexecução do objeto e da não devolução dos recursos federais.*

*73. Argumentos apresentados por Francisco Luiz de Albuquerque (peça 140):*

*74. O responsável encaminhou a este Tribunal as suas alegações de defesa (peça 140), nas quais, após discorrer sobre o histórico processual, alega, em síntese, o seguinte:*

*74.1. Sustenta a sua ilegitimidade passiva, argumentando que não pode ser responsabilizado pela inexecução das obras, pois os valores teriam sido recebidos quase integralmente na gestão anterior, do ex-prefeito Manoel da Silva Oliveira, e que sequer integrou o polo passivo da ação judicial que tratou dos mesmos fatos (peça 140, p. 3);*

*74.2. Alega a existência de litispendência, afirmando que os fatos relacionados às Unidades Básicas de Saúde já teriam sido analisados e rejeitados pelo Poder Judiciário, na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0700237-17.2015.8.02.0040, que resultou em sentença absolutória, reconhecendo a inexistência de ato de improbidade administrativa e de dolo dos agentes (peça 140, p. 2-4);*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*74.3. Afirma que sempre agiu com probidade no trato da coisa pública, mas que, em razão do tempo decorrido, de sua atual situação de saúde e da ausência de cópia dos procedimentos adotados em sua gestão, não dispõe de documentos para apresentar em sua defesa, pois estes teriam permanecido nas dependências da prefeitura e sido enviados aos órgãos de controle (peça 140, p. 2);*

*74.4. Argumenta que as Unidades Básicas de Saúde teriam sido reformadas e os recursos aplicados conforme previsto nos convênios, e que a responsabilização por valores de períodos posteriores à sua gestão seria indevida (peça 140, p. 3);*

*74.5. Defende que a improcedência da ação judicial consolidou a inexistência de ato de improbidade administrativa, de modo que o Tribunal de Contas da União não poderia contrariar decisão judicial definitiva, sob pena de violação ao princípio da coisa julgada e da segurança jurídica (peça 140, p. 4);*

*74.6. Aduz que, mesmo que houvesse questionamento válido sobre a prestação de contas, não haveria proporcionalidade na tentativa de imputação de responsabilidade, pois não teria havido dolo, dano ao erário ou vantagem indevida, o que impediria a aplicação de sanção (peça 140, p. 4-5);*

*74.7. Ao final, requer o afastamento de qualquer tipo de responsabilidade em seu desfavor, com o arquivamento do processo, e protesta pela observância dos princípios do devido processo legal, da razoabilidade e da proporcionalidade (peça 140, p. 5).*

*75. **Análise**:*

*76. Inicialmente, quanto à alegação de ilegitimidade passiva, o responsável sustenta que não pode ser responsabilizado pela inexecução das obras, pois os valores teriam sido recebidos quase integralmente na gestão anterior, do ex-prefeito Manoel da Silva Oliveira, e que sequer integrou o polo passivo da ação judicial que tratou dos mesmos fatos. No entanto, como já mencionado, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos federais repassados ao ente municipal é solidária entre os gestores que, em sucessão, detiveram a gestão dos recursos e a obrigação de zelar pela execução do objeto pactuado, especialmente quando não há comprovação de que tenham sido adotadas providências para a regularização da situação ou para a devolução dos valores ao erário (Acórdão 1072/2017-Plenário; Acórdão 8670/2011-Primeira Câmara). Ademais, a análise dos extratos bancários e das informações constantes do processo evidencia que os recursos permaneceram sob a responsabilidade do município ao longo de diferentes gestões, sem que tenha havido a execução das obras ou a devolução dos valores, o que atrai a responsabilidade solidária dos sucessivos gestores, nos termos do princípio da continuidade administrativa.*

*77. No tocante à alegação de litispendência e coisa julgada, o responsável argumenta que os fatos já teriam sido analisados e rejeitados pelo Poder Judiciário, na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0700237-17.2015.8.02.0040, que resultou em sentença absolutória. Contudo, a atuação do TCU no exercício do controle externo da administração pública, especialmente quanto à apuração de dano ao erário e à responsabilização para fins de ressarcimento, possui natureza distinta daquela exercida pelo Poder Judiciário em ações de improbidade administrativa. A jurisprudência do TCU e do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece que a absolvição em ação de improbidade administrativa não impede, por si só, a apuração e eventual responsabilização administrativa perante o Tribunal de Contas, salvo se a decisão judicial tiver examinado expressamente a inexistência de dano ao erário ou a regular aplicação dos recursos. No caso concreto, não há nos autos elementos que demonstrem que a sentença judicial tenha afastado a ocorrência de dano ao erário ou a irregularidade na aplicação dos recursos federais, limitando-se a reconhecer a ausência de dolo ou de ato ímprobo.*

*78. No que se refere à alegação de que as Unidades Básicas de Saúde teriam sido reformadas e os recursos aplicados conforme previsto nos convênios, os documentos constantes dos autos, especialmente os relatórios técnicos, extratos bancários e informações do sistema SISMOB,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*indicam que não houve execução das obras ou que a execução foi irrisória, além de terem sido identificadas movimentações financeiras nas contas específicas sem nexo com o objeto pactuado. A ausência de comprovação da execução física e financeira dos objetos, bem como a não devolução dos recursos, configura irregularidade grave, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e da Lei nº 8.443/1992, art. 8º.*

*79. Quanto à alegação de ausência de dolo, dano ao erário ou vantagem indevida, é importante ressaltar que, para fins de responsabilização perante o TCU, basta a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta omissiva ou comissiva do gestor e o dano ao erário, independentemente da comprovação de dolo ou de enriquecimento ilícito. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a inexecução total do objeto pactuado, sem a devida comprovação da aplicação dos recursos e sem devolução dos valores, enseja a condenação dos responsáveis ao ressarcimento integral do dano, ainda que parte dos recursos tenha sido eventualmente aplicada no objeto (Acórdão 9144/2022-1ª Câmara; Acórdão 15.647/2018-1ª Câmara; Acórdão 2793/2016-Plenário).*

*80. Por fim, quanto à alegação de que não dispõe de documentos para apresentar em sua defesa, em razão do tempo decorrido e da ausência de acesso aos procedimentos adotados em sua gestão, cumpre observar que o dever de guarda e de prestação de contas dos documentos relativos à gestão de recursos públicos é inerente ao exercício do cargo público, não podendo a ausência de documentação ser utilizada como excludente de responsabilidade, sobretudo quando não demonstrada a adoção de medidas para resguardar o interesse público.*

*81. Diante do exposto, verifica-se que as alegações de defesa apresentadas por Francisco Luiz de Albuquerque não afastam a responsabilidade pela inexecução das obras e pela não devolução dos recursos federais, tampouco infirmam as conclusões técnicas e jurídicas constantes dos autos, razão pela qual não merecem acolhimento.*

*82. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual estão sendo responsabilizados, de forma que devem ser rejeitados.*

*83. Os argumentos apresentados na fase interna (peça 24) não elidem as irregularidades apontadas.*

*84. Nesse caso, havendo débito imputável a ente federado, deve-se fixar novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, atualizada monetariamente, sem incidência de juros de mora (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992), mesmo na hipótese de revelia, pois ela não afasta a presunção de boa-fé que milita em favor da pessoa jurídica de direito público (Acórdão 53/2025-Segunda Câmara, rel. Min. Jorge Oliveira).*

*85. Dessa forma, deve-se fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que responsável Prefeitura Municipal de Atalaia – AL, com fundamento no art. 202, § 3º, do RITCU, a contar da notificação, seja notificada para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.*

***Dos demais requerimentos dos responsáveis Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL***

*86. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, eles requerem ainda o seguinte:*

*87. Fixação de prazo para a produção de todas as provas em direito admitidas e para manifestação complementar, assegurando o contraditório e a ampla defesa.*

***Análise***

*88. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento, tendo em vista que:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*As normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. O Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa (Acórdão 3535/2015-Segunda Câmara, rel. Min. Augusto Nardes).*

*É facultado ao interessado, inclusive ao recorrente, a juntada de documentos novos, com informações complementares, até o término da etapa de instrução do processo, que se dá com a emissão do parecer conclusivo pelo titular da unidade técnica (Acórdão 96/2013-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).*

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

*89. 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 a 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.*

*90. 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 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).*

*91. 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 2.012/2022 – 2ª 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).*

*92. No caso em tela, as irregularidades consistentes na inexecução total do objeto avençado, sem a devida comprovação da boa aplicação dos recursos repassados e nem sua devolução configuram violação não só às regras da Lei Complementar nº 141 de 13/01/2012; Decreto nº 7.827/2012 de 16/10/2012, artigo 23; Lei nº 4.320/1964 de 17/03/1964; Decreto nº 93.872/1982 de 23/12/1986; Lei nº 8.080/1990 de 19/09/1990; Lei nº 8.443/1992 de 16/07/1992, artigo 8º; Instrução Normativa TCU nº 71 de 28/11/2012; Decisão Normativa TCU nº 155 de 23/11/2016; Acórdão TCU nº 1072/2017 - Plenário; Portaria de Consolidação nº 6 de 28/09/2017; Portaria GM/MS nº 2.814 de 29/11/2011; Portaria GM/MS nº 1.170 de 05/06/2012; Portaria GM/MS nº 1.380 de 09/07/2013; Portaria GM/MS nº 339 de 04/03/2013; Portaria GM/MS nº 341, de 04/03/2013; e Portaria GM/MS nº 2.130, de 12/07/2018, mas também a princípios basilares da administração pública insculpidas na Constituição. 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 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler)*

***Da análise da efetiva comprovação do recolhimento dos valores devidos pelo município de Atalaia/AL***

30. *Após a concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento dos valores*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*devidos, conforme determinado no Acórdão nº 6104/2025 - TCU - 1ª Câmara (peça 149), a notificação do município de Atalaia/AL se deu em endereço oficial da Prefeitura Municipal (peça 171). A ciência do ofício de notificação ficou comprovada via Aviso de Recebimento (peça 173).*

31. *No entanto, o responsável não se manifestou e nem recolheu o débito, conforme se verifica pelas telas do Sistema de Gestão do Recolhimento da União consignadas às peças 175 a 179 dos autos.*

32. *Dessa forma, o município de Atalaia/AL deve ter as suas contas julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado, bem como devem ser julgadas as contas dos ex-gestores, com a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992*

***CONCLUSÃO***

33. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Juliano Guimaraes Montenegro não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Além disso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira e Francisco Luiz de Albuquerque, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a eles atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

34. *Com relação ao município de Atalaia/AL, após concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento dos valores devidos ao FNS, uma vez não comprovado o recolhimento desses valores, deve ter as suas contas julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado.*

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

36. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que 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, e com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos gestores Juliano Guimaraes Montenegro, Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira e Francisco Luiz de Albuquerque.*

37. *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 99.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

38. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

*a) considerar revel o responsável Juliano Guimaraes Montenegro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

*b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Manoel*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL;*

*c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 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 Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque, Juliano Guimaraes Montenegro e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL, condenando-os 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 ao responsável Manoel da Silva Oliveira (CPF: 462.912.299-00) em solidariedade com Michelle da Silva Oliveira e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL:*

| ***Data de ocorrência*** | ***Valor histórico (R$)*** |
|---|---|
| *3/9/2013* | *81.600,00* |
| *6/5/2014* | *244.800,00* |
| *3/9/2013* | *81.600,00* |
| *6/5/2014* | *244.800,00* |
| *3/9/2013* | *81.600,00* |
| *6/5/2014* | *244.800,00* |
| *11/9/2013* | *82.560,00* |

*Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 2.316.422,77.*

*Débito relacionado ao responsável Francisco Luiz de Albuquerque (CPF: 163.768.704-49) em solidariedade com Juliano Guimaraes Montenegro e Prefeitura Municipal de Atalaia - AL:*

| ***Data de ocorrência*** | ***Valor histórico (R$)*** |
|---|---|
| *26/6/2012* | *20.640,00* |

*Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 47.850,51.*

*d) aplicar <u>individualmente</u> aos responsáveis Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Juliano Guimaraes Montenegro 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, inciso 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;*

*e) 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;*

*f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s)*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*dívida(s) 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;*

*g) informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas, 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 consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*

h) *informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas 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.*"

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

"*Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos, na modalidade fundo a fundo, ao Município de Atalaia - AL, notadamente pelo 'não cumprimento de prazo para retomada e execução d[e] obra e manifestação formal dos entes beneficiados quanto à desistência de execução do objeto habilitado', caracterizando a 'inexecução total do objeto d[e] construção de UBS [Unidades Básicas de Saúde] (peças 33 e 34).*

*2. No curso da instrução processual promovida no âmbito deste Tribunal, inclusive com a adoção de diversas medidas determinadas pelo eminente Ministro-Relator com vistas ao saneamento dos autos (peças 45, 51, 52, 67 a 70, 89, 93 e 98), verificou-se que 'os gestores do Município de Atalaia/AL não comprovaram, na fase interna da tomada de contas especial, a regular execução das obras de ampliação e reforma de Unidades Básicas de Saúde (UBS), objeto das Propostas SISMOB 11301.6850001/13-003, 11301.6850001/13-004, 11301.6850001/13-005 e 27004.0200800/99-334', bem como se confirmaram os 'indícios de realização de despesas desvinculadas à finalidade avençada, não tendo sido comprovada a regular execução financeira das propostas', como bem delimitado pelo Ministro-Relator (peça 93, p. 1).*

*3. Nesse sentido, tendo em vista a 'inexecução total do objeto avençado, sem a devida comprovação da boa aplicação dos recursos repassados e nem sua devolução', a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação solidária do Município de Atalaia - AL, de seu ex-prefeito Sr. Manoel da Silva Oliveira e de sua ex-secretária de saúde Michele da Silva Oliveira por débito no valor histórico de R$ 1.061.760,00, especialmente por 'não adotar[em] as providências necessárias para a execução integral do objeto das Propostas 11301.6850001/13-003, 11301.6850001/13-004, 11301.6850001/13-005 e 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na execução do objeto avençado' (peças 100, p. 17-18; 101; 102 e 103, grifos nossos). Outrossim, foi realizada a citação solidária do município, de seu ex-prefeito Sr. Francisco*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

*Luiz de Albuquerque e de seu ex-secretário de saúde Sr. Juliano Guimaraes Montenegro por débito no valor original de R$ 20.640,00, especialmente por 'não adotar[em] as providências necessárias para a execução integral do objeto da Proposta 27004.0200800/99334, não promover a devolução do saldo correspondente e nem comprovar a regular aplicação dos recursos, estritamente na execução do objeto avençado' (peças 100, p. 18-19; 101; 102 e 103).*

*4. Apenas o Sr. Juliano Guimaraes Montenegro deixou transcorrer in albis o prazo para apresentação de suas alegações de defesa (peças 143, p. 2; e 144, p. 11 e 15-16), devendo ser considerado revel nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/1992.*

*5. Após analisar as defesas oferecidas pelos demais responsáveis (peças 127 a 136; 138 e 140) e refutar os argumentos apresentados pelos responsáveis – incluindo a hipótese de prescrição neste processo, a alegada configuração de coisa julgada decorrente de sentença absolutória em ação de improbidade administrativa, a ausência de dolo e a aventada ilegitimidade passiva –, a unidade técnica concluiu serem insuficientes suas alegações de defesa para sanar as irregularidades que lhe foram atribuídas e afastar os débitos apurados (peça 144, p. 16-25).*

*6. A despeito disso, por haver débito imputável a ente federado, a AudTCE propôs, entre outras medidas, fixar novo e improrrogável prazo para que o Município de Atalaia - AL efetuasse e comprovasse o recolhimento do débito apurado nos autos (peça 144, p. 25-26; 145 e 146).*

*7. Em parecer anterior (peça 148), concordei com a análise e razões que nortearam o entendimento da unidade técnica, inclusive com a caracterização de desvio de finalidade e, por conseguinte, com a fixação de novo e improrrogável prazo para que o município efetuasse e comprovasse o recolhimento do débito apurado nos autos.*

*8. Nesse sentido, o Tribunal, por meio do Acórdão n.º 6.104/2025-TCU-1ª Câmara, fixou prazo para que o Município de Atalaia - AL efetuasse e comprovasse, perante este Tribunal, o recolhimento do débito, nos termos do art. 12, §§1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, §§ 3º, 4º e 5º, do Regimento Interno do TCU (peça 149). Todavia, segundo confirmado pela unidade técnica, 'o responsável não se manifestou e nem recolheu o débito, conforme se verifica pelas telas do Sistema de Gestão do Recolhimento da União consignadas às peças 175 a 179 dos autos' (peça 180).*

9. *Ante o exposto, estando confirmadas as irregularidades e débitos atribuídos aos responsáveis (peças 144, p. 16-25; e 180, p. 11-21), e não tendo sido recolhido o débito atribuído solidariamente ao município, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta da AudTCE, no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis, inclusive do Município de Atalaia - AL, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, condenando-os pelos respectivos débitos solidários apurados nestes autos e aplicando individualmente aos gestores a multa prevista no art. 57 da mesma lei (peças 180, p. 21-22; 181 e 182).*"

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064991.

# VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União ao Município de Atalaia/AL, na modalidade fundo a fundo, destinados a reformas de Unidades Básicas de Saúde (UBS).

2. Cumpre registrar que os recursos em exame foram transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Atalaia/AL por meio de quatro propostas distintas, todas no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde. Na proposta 11301.6850001/13-003 foram repassados R$ 81.600,00, em 30/8/2013, e R$ 244.800,00, em 2/5/2014. Na proposta 11301.6850001/13-004, os mesmos valores foram transferidos nas mesmas datas. Na proposta 11301.6850001/13-005, houve igualmente os repasses de R$ 81.600,00 e de R$ 244.800,00, nas datas indicadas. Já na proposta 27004.0200800/99-334, os valores transferidos corresponderam a R$ 20.640,00, em 26/6/2012, e a R$ 82.560,00, em 11/9/2013.

3. Em nenhum desses casos houve comprovação da execução física ou financeira do objeto pactuado, tampouco devolução dos valores ao Erário federal, o que justificou a instauração da presente TCE.

4. Além de ter sido constatada a inexecução total dos serviços ou a execução irrisória, identificou-se nos extratos bancários das contas específicas débitos referentes a várias finalidades e destinações diversas, as quais não guardam nexo com as pretendidas reformas de UBS.

5. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, autorizei a citação do Município de Atalaia/AL, bem como do sr. Manoel da Silva Oliveira, prefeito no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, da sra. Michelle da Silva Oliveira, ex-secretária municipal de saúde no período de 2/1/2013 a 23/9/2014, do sr. Francisco Luiz de Albuquerque, prefeito nos períodos de 1º/1/2009 a 31/12/2012 e de 1º/1/2017 a 31/12/2020, e do sr. Juliano Guimarães Montenegro, ex-secretário municipal de saúde no período de 6/2/2012 a 1º/1/2013, em razão da seguinte irregularidade: inexecução total do objeto avençado, sem a devida comprovação da boa aplicação dos recursos repassados e sem sua devolução.

6. Esses gestores públicos respondem pelas verbas recebidas durante seus respectivos mandatos, a saber: i) R$ 1.061.760,00 (valor histórico), sob a responsabilidade solidária do sr. Manoel da Silva Oliveira, da sra. Michelle da Silva Oliveira e do Município de Atalaia/AL; e ii) R$ 20.640,00 (valor histórico), sob a responsabilidade solidária do sr. Francisco Luiz de Albuquerque, do sr. Juliano Guimarães Montenegro e do Município de Atalaia/AL.

7. Transcorrido o prazo regimental para apresentação de defesa, o sr. Juliano Guimarães Montenegro permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Não havendo elementos que possam ser aproveitados em favor desse responsável, e ausente qualquer manifestação sua também na fase interna do processo, não há como reconhecer sua boa-fé, impondo-se o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a condenação em débito e a aplicação de multa.

8. Os demais responsáveis apresentaram alegações de defesa, que passo a examinar.

9. O Município de Atalaia/AL alegou a ocorrência de prescrição, sob o argumento de que os fatos remontam aos anos de 2012 a 2014 e de que a citação de todos os responsáveis somente se completou em 2025, ultrapassando o prazo de cinco anos. Sustentou também que a imputação de débito ao ente municipal por atos de gestões pretéritas equivaleria a uma dupla penalização, que comunicou ao Ministério da Saúde os problemas relativos às obras e que ajuizou ação de improbidade administrativa contra os gestores responsáveis à época dos fatos.

10. O sr. Manoel da Silva Oliveira e a sra. Michelle da Silva Oliveira arguiram o seguinte: i) a existência de litispendência e de coisa julgada, sustentando que os mesmos fatos já teriam sido



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064993.

examinados na Ação Civil de Improbidade Administrativa 0700237-17.2015.8.02.0040, da qual resultou sentença absolutória por ausência de dolo, de desvio de recursos e de enriquecimento ilícito; ii) a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória com fundamento no prazo previsto na Lei 8.429/1992 (decurso de mais de oito anos após o encerramento do mandato e a exoneração; iii) a inexistência de dolo e de dano ao Erário, na medida em que os recursos teriam sido devidamente aplicados nas reformas das UBS; e iv) a impossibilidade de responder por irregularidades praticadas em gestões posteriores.

11. O sr. Francisco Luiz de Albuquerque arguiu sua ilegitimidade passiva, sob o fundamento de que os valores teriam sido recebidos majoritariamente durante gestão anterior, a cargo do ex-prefeito Manoel da Silva Oliveira, e de que nem sequer teria integrado o polo passivo da ação judicial que examinou os mesmos fatos. Reiterou os argumentos de litispendência e de coisa julgada já enfrentados em relação aos demais responsáveis e sustentou a ausência de dolo, de dano ao Erário e de vantagem indevida, requerendo o afastamento de qualquer responsabilidade em seu desfavor.

12. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) analisou essas alegações de defesa e propôs, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), a rejeição delas. Por meio do Acórdão 6.104/2025-1ª Câmara, foi fixado novo e improrrogável prazo para que o Município de Atalaia/AL comprovasse o recolhimento da dívida, atualizada monetariamente, sem incidência de juros de mora, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992.

13. Notificado, o ente deixou transcorrer **in albis** o prazo concedido.

14. Em nova manifestação, a unidade técnica, com a anuência do MPTCU, propõe rejeitar as alegações de defesa apresentadas. Com isso, sugere a irregularidade das contas do município e de todos os gestores citados, a condenação em débito solidário e a aplicação de multas individuais aos agentes públicos.

15. Manifesto-me parcialmente de acordo com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir naquilo que não conflita com este voto, sem prejuízo das considerações que passo a fazer. Divirjo tão somente em relação à responsabilidade do município, pois, a meu ver, no caso concreto, os extratos bancários não evidenciam que o ente local foi beneficiado com os lançamentos a débito ocorridos nas contas bancárias específicas.

16. Com efeito, apenas para exemplificar, relativamente à conta 3545006006240179, de titularidade do Fundo Municipal de Saúde, verifica-se que o crédito de R$ 244.800,00, ocorrido em 6/5/2014, foi integralmente destinado, no dia seguinte, a uma aplicação no valor de R$ 244.850,00, zerando o saldo bancário. Nos dias subsequentes, os valores voltam a ingressar na conta por meio de lançamentos identificados como resgate para, em seguida, serem debitados sob a rubrica "DB ACC FOR".

17. Nesse contexto, entendo que o extrato bancário, enquanto elemento de prova, demonstra apenas as datas de entrada e saída de recursos nas contas específicas, sem indicar, de forma inequívoca, a destinação efetivamente dada aos valores e a existência de proveito para os cofres municipais. Por essa razão, entendo que a responsabilidade do município pelo débito deva ser afastada.

18. Passo agora a analisar as alegações de defesa apresentadas pelos agentes públicos.

19. Não merece prosperar a alegação de litispendência e de coisa julgada suscitada pelos responsáveis. A atuação do TCU, no exercício do controle externo, ostenta natureza jurídica diversa daquela exercida pelo Poder Judiciário em sede de ação civil por ato de improbidade administrativa. Trata-se de esferas de responsabilização autônomas e independentes entre si, de modo que a apuração de dano ao Erário e a consequente imputação de débito perante esta Corte de Contas não ficam condicionadas ao resultado da demanda judicial, desde que respeitados, no processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa dos interessados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064993.

20. Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal já assentou que uma sentença absolutória proferida em ação de improbidade não tem o condão de, por si só, obstar a responsabilização no âmbito do controle externo.

21. No caso concreto, a decisão proferida na Ação Civil de Improbidade Administrativa 0700237-17.2015.8.02.0040 limitou-se a reconhecer a ausência de dolo e de ato ímprobo por parte dos responsáveis, não havendo, nos autos, qualquer elemento que indique que o juízo cível tenha analisado e afastado, de forma expressa, a ocorrência de dano ao Erário ou a efetiva e regular aplicação dos recursos repassados pela União. Como a responsabilização conduzida pelo TCU tem por pressuposto a existência de culpa grave, que difere do dolo exigido na ação de improbidade, a absolvição na esfera judicial não é apta a afastar a responsabilidade administrativa aqui apurada, tampouco a inviabilizar o julgamento de mérito por esta Corte de Contas.

22. A alegação de ilegitimidade passiva suscitada pelo sr. Francisco Luiz de Albuquerque igualmente não deve ser acolhida. Observa-se que este Tribunal não imputou a esse defendente responsabilidade pela integralidade do débito relativo às Propostas 11301.6850001/13-003, 11301.6850001/13-004 e 11301.6850001/13-005, cujos valores foram repassados durante a gestão do sr. Manoel da Silva Oliveira.

23. A responsabilidade atribuída ao sr. Francisco Luiz de Albuquerque restringe-se à Proposta 27004.0200800/99334, cujo repasse ocorreu em 26/6/2012, período em que o defendente exercia o cargo de Prefeito Municipal (de 1º/1/2009 a 31/12/2012), no valor histórico de R$ 20.640,00. Não há, portanto, que se falar em responsabilização por valores recebidos em gestão alheia, na medida em que a imputação já observa a delimitação temporal e financeira correspondente ao período em que ele esteve à frente da administração municipal.

24. Em outras palavras, a responsabilidade do sr. Francisco Luiz de Albuquerque decorre da ausência de adoção das providências necessárias à execução do objeto pactuado na Proposta 27004.0200800/99334, bem como da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos e da não devolução do saldo correspondente, estritamente no que se refere ao valor repassado durante seu mandato.

25. Quanto à alegação de que esse ex-prefeito não integrou o polo passivo da ação judicial que examinou os mesmos fatos, tal circunstância não afasta sua responsabilidade perante este Tribunal. A atuação do TCU no exercício do controle externo possui natureza distinta daquela exercida pelo Poder Judiciário, sendo autônoma a apuração do dano ao Erário e a imputação de débito no âmbito administrativo, independentemente da conformação do polo passivo em demanda judicial.

26. A alegação de prescrição fundada no art. 23 da Lei 8.429/1992, com base no decurso de mais de oito anos após o encerramento do mandato e a exoneração dos responsáveis, não deve ser acolhida.

27. A matéria prescricional nos processos de controle externo é disciplinada pela Resolução TCU 344/2022, e não pela Lei de Improbidade Administrativa. O art. 2º desse normativo estabelece o prazo prescricional de cinco anos para as pretensões punitiva e ressarcitória, contado a partir dos termos iniciais definidos no art. 4º, conforme a natureza de cada caso. A resolução prevê ainda, nos arts. 5º e 8º, os eventos capazes de interromper a contagem desse prazo, distinguindo entre causas de interrupção de caráter geral, que atingem indistintamente todos os responsáveis, e causas de caráter pessoal, cujos efeitos se restringem ao responsável diretamente comunicado.

28. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 12/7/2018, data da publicação da Portaria GM/MS 2.130, que cancelou as quatro propostas/obras e tornou exigível a devolução dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde. A partir desse marco, verifica-se a ocorrência de sucessivos eventos interruptivos, de natureza geral ou pessoal, que impediram o transcurso do prazo quinquenal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064993.

29. Em relação ao sr. Manoel da Silva Oliveira, a notificação pessoal ocorreu em 26/5/2021, por meio de ofício entregue conforme consta do relatório do tomador de contas, período inferior a cinco anos contados do marco inicial. Em relação à sra. Michelle da Silva Oliveira, a notificação pessoal se deu na mesma data, 26/5/2021, igualmente dentro do prazo quinquenal.

30. A partir de então, sucedem-se outros atos que produzem efeito interruptivo: a expedição do ofício de citação pelo TCU, recebida em 22/3/2024, e a instrução de mérito da unidade técnica, emitida em 23/6/2025. Entre cada um desses marcos, não se verifica intervalo superior a cinco anos.

31. A alegação de inexistência de dolo e de dano ao Erário, sob o argumento de que os recursos teriam sido devidamente aplicados nas reformas das Unidades Básicas de Saúde, não deve ser acolhida. Os elementos técnicos constantes dos autos, entre eles relatórios técnicos e extratos bancários, indicam que não houve execução dos objetos pactuados ou que essa execução foi irrisória, além de terem sido identificadas movimentações financeiras nas contas específicas sem correspondência com o objeto dos convênios.

32. A ausência de comprovação da execução física e financeira dos ajustes, somada à não devolução dos recursos, caracteriza dano ao Erário nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

33. Prosseguindo, cumpre esclarecer que a responsabilização perante o TCU, para fins de recomposição do Erário, prescinde da demonstração de conduta dolosa. Basta a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta omissiva ou comissiva do gestor, o dano apurado e a presença de culpa grave. A inexecução total ou substancial do objeto avençado, sem a devida comprovação da regular aplicação dos recursos e sem a respectiva devolução, é suficiente para ensejar a condenação ao ressarcimento integral do débito, conforme entendimento consolidado em precedentes deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 9.144/2022-1ª Câmara, 15.647/2018-1ª Câmara e 2.793/2016-Plenário.

34. Dessa forma, a mera alegação genérica de que os recursos teriam sido aplicados nas obras, desacompanhada de lastro probatório, não é suficiente para afastar o dano ao Erário apurado, tampouco para elidir a responsabilidade dos agentes públicos.

35. Dessa forma, compreendo que as condutas do sr. Manoel da Silva Oliveira, da sra. Michelle da Silva Oliveira, do sr. Francisco Luiz de Albuquerque e do sr. Juliano Guimarães Montenegro são passíveis de serem punidas com multa, por configurarem a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos públicos. Logo, reputo atendidos os pressupostos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

36. Quanto ao exame da culpabilidade, não há nos autos elementos que possam sugerir a presença de circunstâncias práticas que tenham impedido a atuação desses agentes em conformidade com o direito.

37. Em pesquisa ao histórico processual dos responsáveis, a fim de perquirir seus antecedentes, existem decisões condenatórias desfavoráveis ao sr. Manoel da Silva Oliveira (Acórdãos 7.458/2018-2ª Câmara e 4.084/2021-2ª Câmara) e ao sr. Francisco Luiz de Albuquerque (Acórdão 2.819/2024-2ª Câmara), todas transitadas em julgado.

38. Não existem condenações em débito ou aplicação de multas à sra. Michelle da Silva Oliveira e ao sr. Juliano Guimarães Montenegro, circunstância que milita favoravelmente a eles.

39. Em face dessas premissas, entendo cabível a aplicação das multas individuais de R$ 525.000,00, R$ 420.000,00, R$ 11.250,00 e R$ 9.000,00, respectivamente, ao sr. Manoel da Silva Oliveira, à sra. Michelle da Silva Oliveira, ao sr. Francisco Luiz de Albuquerque e ao sr. Juliano Guimarães Montenegro com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992. Tais valores correspondem a 25% do valor atualizado dos débitos imputados aos prefeitos e a 20% das dívidas relativas aos secretários municipais.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2026.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064993.

BENJAMIN ZYMLER
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064993.

ACÓRDÃO Nº 5144/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 031.737/2022-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Francisco Luiz de Albuquerque (163.768.704-49); Juliano Guimarães Montenegro (841.494.774-34); Manoel da Silva Oliveira (462.912.299-00); Michelle da Silva Oliveira (039.191.584-31); e Município de Atalaia - AL (12.200.143/0001-26).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Atalaia – AL e Fundo Nacional de Saúde – MS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Carlos Eduardo Albuquerque Ribeiro Calheiros (13.625/OAB-AL), representando Francisco Luiz de Albuquerque; Diego Carvalho Texeira (8.375/OAB-AL), representando Município de Atalaia - AL.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União ao Município de Atalaia/AL, na modalidade fundo a fundo, para a realização de ações na área da saúde,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. excluir da relação processual o Município de Atalaia/AL;

9.2. julgar irregulares as contas dos responsáveis Manoel da Silva Oliveira, Michelle da Silva Oliveira, Francisco Luiz de Albuquerque e Juliano Guimarães Montenegro, condenando-os 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 este 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:

9.2.1. débitos de responsabilidade solidária do sr. Manoel da Silva Oliveira e da sra. Michelle da Silva Oliveira:

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 3/9/2013 | 81.600,00 |
| 6/5/2014 | 244.800,00 |
| 3/9/2013 | 81.600,00 |
| 6/5/2014 | 244.800,00 |
| 3/9/2013 | 81.600,00 |
| 6/5/2014 | 244.800,00 |
| 11/9/2013 | 82.560,00 |

9.2.2. débito de responsabilidade solidária do sr. Francisco Luiz de Albuquerque e do sr. Juliano Guimarães Montenegro:

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 26/6/2012 | 20.640,00 |

9.3. aplicar individualmente aos responsáveis a seguir indicados a multa prevista no art. 57



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064994.

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 este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

| Responsável | Valor (R$) |
|---|---|
| Manoel da Silva Oliveira | 525.000,00 |
| Michelle da Silva Oliveira | 420.000,00 |
| Francisco Luiz de Albuquerque | 11.250,00 |
| Juliano Guimarães Montenegro | 9.000,00 |

9.4. 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;

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

9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Alagoas, ao Fundo Nacional de Saúde – MS e aos responsáveis.

10. Ata n° 33/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 29/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5144-33/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator) e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81064994.