

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS contra Aldenir Santana Neves, ex-prefeito de Urbano Santos/MA, em decorrência da impugnação parcial de despesas realizadas com os recursos repassados no exercício de 2006, na modalidade fundo a fundo, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, em face dos indícios de irregularidades constatados em fiscalização realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus.

2. Os pagamentos questionados, no total de R\$ 190.296,00, decorreram da ausência de profissional médico e/ou enfermeiro nas equipes do programa Saúde da Família, em desconformidade com dispositivos da então vigente Portaria – GM/MS 648/2006, situação agravada pela existência de profissionais que, apesar de constarem em folha de pagamento, não integraram qualquer equipe, pela utilização de números de registro do Conselho Regional de Medicina e do Conselho Regional de Enfermagem de profissionais que não compuseram as equipes e pela contratação de profissionais não registrados naquelas entidades (peça 1, p. 35/47).

3. Regularmente citado no âmbito deste Tribunal, por intermédio de comunicação entregue no endereço constante na base do sistema CPF (peças 20 e 24/5), o ex-prefeito nem apresentou alegações de defesa, nem efetuou o recolhimento do débito.

4. Também foi efetuada audiência de Edvaldo Caldas Pinto, então secretário de Saúde do município (peças 16 e 18), pelas evidências de gestão deficiente do SUS, que possibilitou a composição incompleta das referidas equipes e, devido aos lançamentos inverídicos das informações no Sistema de Informação de Atenção Básica – Siab, os repasses indevidos de recursos federais ao município.

5. Após análise das razões de justificativa formuladas, os pareceres uniformes da Secex/MA e do MPTCU foram, em essência, por julgar irregulares as contas, com imputação de débito e aplicação de multa ao ex-prefeito e imposição desta última penalidade ao ex-secretário de Saúde.

6. De fato, embora o ex-secretário de Saúde não tenha propriamente gerenciado os recursos como ordenador de despesas, sua defesa não é suficiente para descaracterizar as ocorrências a ele atribuídas.

7. Destaco que o reconhecimento pelo ex-secretário de que repassou suas senhas da base de dados do programa e de movimentação financeira ao então prefeito (peça 22, p. 4/5) demonstra que, certamente, ele assumiu o risco da consumação das irregularidades que, afinal, ocorreram. Não pode, portanto, eximir-se de suas responsabilidades definidas na legislação (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990 e subitem 2.1, incisos I, III, VI, do capítulo I do anexo à Portaria GM/MS 648/2006 – peça 6, p. 5).

8. Além disso, observo que, apesar de ser firme na jurisprudência o entendimento a respeito da imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, a prescrição quanto à pretensão punitiva é matéria, como apontou a unidade técnica, ainda não pacificada neste Tribunal. Sobre o assunto, tenho seguido a linha majoritária, de aplicação da prescrição decenal prevista no Código Civil, contada da ocorrência do fato e com interrupção do prazo a partir da citação ou da audiência do responsável.

9. Neste caso, não incide a prescrição, porquanto as irregularidades remontam ao ano de 2006 e os responsáveis foram chamados a se defender perante o TCU em 2015.

10. Assim, e em vista da revelia do ex-prefeito (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992) e da ausência de demonstração de boa-fé nas ações dos responsáveis, adoto como razões de decidir os fundamentos da instrução acatada pelo **Parquet**, cuja proposta de encaminhamento está em consonância com várias deliberações do Tribunal, a exemplo dos acórdãos 1.619/2015 (da relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, mantido pelo acórdão 7.575/2015, relatado pelo ministro Benjamin Zymler), e 4.393/2013 (da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), todos da 1ª Câmara, bem

como do acórdão 3.883/2014, da 2ª Câmara (da minha relatoria), relativos a situações análogas.

11. Vale notar que, nas citadas deliberações, a responsabilidade foi imputada aos gestores, sendo determinada a restituição dos recursos ao FNS. Há, no entanto, decisões, como o acórdão 3.702/2015 – 2ª Câmara (da relatoria do ministro-substituto André Luís de Carvalho), que defenderam a responsabilidade do município e a devolução dos recursos ao fundo do ente da Federação envolvido, com fundamento no art. 27, incisos I e II, da Lei Complementar 141/2012, do seguinte teor:

“Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os **recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado**, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos **ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário**, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

II - à responsabilização nas esferas competentes.” (destaquei)

12. Contudo, **data venia** desse entendimento, penso que, na linha das outras deliberações citadas, cabe condenar o gestor à devolução dos recursos ao FNS porque não se está propriamente diante de desvio de finalidade ou de objeto na aplicação dos recursos. Na forma exposta na instrução à peça 6, os recursos repassados tomaram por base dados fictícios lançados no Siab, ou seja, na verdade, não deveriam sequer ter sido transferidos, ante o que prescrevia a Portaria GM/MS 648/2006:

“Os valores dos incentivos financeiros para as Equipes de Saúde da Família implantadas serão transferidos a cada mês, tendo como base o número de Equipe de Saúde da Família (ESF) registrados no cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB, no mês anterior ao da respectiva competência financeira.”

13. A propósito, a unidade técnica também ressaltou naquela instrução que:

“(…) a Portaria - GM/MS 648/2006 entrou em vigor em 28/3/2006, no decurso das irregularidades em comento, que envolvem também as competências dezembro/2005 e janeiro a março/2006 (v. quadro associado ao item 4 retro). Porém, antes dela, vigia a Portaria - GM/MS 1.886, de 18 de dezembro de 1997, cujos itens 11.2 e 11.3 do Anexo 2 já estabeleciam diretrizes acerca da composição de equipes de Saúde da Família e pressupostos para incentivos financeiros semelhantes à Portaria GM/MS 648/2006.”

14. Conforme bem explicou o voto que conduziu o mencionado acórdão 3.702/2015 – 2ª Câmara, os recursos em tela não compuseram a parte fixa do Piso de Atenção Básica – PAB, mas a variável, *“cujo montante é calculado pelo Ministério da Saúde, a partir de pacto efetuado na Comissão Intergestores Tripartite, destinado a estimular a implementação de estratégias nacionais de reorganização da saúde, dentre elas a implantação de equipes de saúde da família”*. Portanto, como não houve o cumprimento das exigências impostas para o repasse dos recursos, é devida a restituição ao FNS.

Desse modo, e considerando a ausência de evidências de que os recursos tenham sido aplicados em prol do município, o que impede, nos termos dos acórdãos 7.327/2014 e 5.669/2014, da 1ª Câmara (da relatoria do ministro Bruno Dantas), chamá-lo para responder pelo débito, acompanhado os pareceres e VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de maio de 2016.

ANA ARRAES

Relatora