

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do então prefeito do Município de Sousa/PB Salomão Benevides Gadelha, já falecido, pela reprovação das contas do Convênio 2.775/2004 (Siafi 504162), que tinha por objeto a aquisição de equipamentos e material permanente para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

2. A avença teve início em 1/7/2004 e término em 28/9/2006, recebendo recursos repassados pelo FNS no montante de R\$ 108.000,00, visando, conforme consta do plano de trabalho, à compra de diversos equipamentos hospitalares para o aparelhamento do Hospital Distrital Manoel Gonçalves de Abrantes.

3. Foram empreendidas três fiscalizações pelo concedente, nas datas de 27/7/2006, 17/8/2007 e 11/5/2010, em que se concluiu pela impossibilidade de atestar a regularidade das despesas realizadas, em razão de ausência da documentação necessária e por constatar que os equipamentos adquiridos não se encontravam em funcionamento. Por esses motivos, o FNS entendeu que não foram atingidos os objetivos do convênio, recomendando a devolução dos valores repassados, descontando-se do total repassado, R\$ 108.000,00, o montante de R\$ 3.792,10, que já tinham sido ressarcidos pelo município. O não saneamento das irregularidades identificadas provocou a instauração da presente TCE.

4. Já no âmbito deste Tribunal, a unidade instrutiva ratificou as conclusões precedentes e propôs a citação do espólio do ex-prefeito Salomão Benevides Gadelha. O MPTCU, em sua primeira manifestação, discordou da Secex/PB, propondo que fosse citado o município, e não o gestor municipal.

5. Considerando, contudo, a inexistência de comprovação nos autos de que os equipamentos teriam sido aproveitados pela municipalidade, por meio do despacho de peça 13, determinei a citação do espólio de Salomão Benevides Gadelha em solidariedade com os prefeitos sucessores.

6. Regularmente citado, o espólio de Salomão Benevides Gadelha, representado pela inventariante Myriam Pires Benevides Gadelha, não apresentou defesa, enquanto os prefeitos sucessores Fábio Tyrone Braga de Oliveira e André Avelino de Paiva Gadelha Neto compareceram aos autos.

7. Ato contínuo, a Secex/PB promoveu a análise das defesas, concluindo pela exclusão dos prefeitos sucessores da relação processual e pela condenação em débito do espólio de Salomão B. Gadelha. O MPTCU dissentiu em parte dessa proposta, entendendo que o débito deveria ser imputado ao município, sob pena de a condenação do espólio configurar enriquecimento sem causa do ente federativo, repisando os argumentos que havia apontado em sua manifestação inicial, quais sejam:

“Primeiro, porque a compra dos equipamentos hospitalares que foram adquiridos pelo ex-prefeito é despesa que foi prevista no plano de trabalho. Nesse particular, ainda que os equipamentos não tenham sido instalados, o desembolso relativo à sua aquisição deve ser considerado uma regular aplicação dos recursos repassados no objeto do convênio. Depois, porque os equipamentos adquiridos passaram a integrar o patrimônio do município, que poderá utilizá-los quando bem entender, segundo suas conveniências, em proveito da população. Nesse caso, inexistindo indícios de sobrepreço e não havendo dúvidas de que os equipamentos foram entregues, a despesa realizada, ainda que não tenha trazido proveito à população, beneficiou o município”.

8. Peço vênias para discordar, em parte, do encaminhamento proposto pelo **Parquet**, pelos argumentos que passo a tecer.

9. De início, observo que é incontroverso que não houve o atingimento da finalidade última do convênio, que era o fortalecimento do SUS na municipalidade, uma vez que não restou demonstrada a inserção dos equipamentos adquiridos com os recursos da avença nas ações de promoção da saúde, razão pela qual já se revela haver desconformidade.

10. Situações como esta costumam se amoldar a um de três cenários: desvio de recursos; desvio de finalidade; ou desvio de objeto. Em suma, na primeira hipótese, não se tem qualquer comprovação de que a despesa foi executada ou de que os recursos foram dispendidos em algo minimamente relacionado com o objeto avençado. No caso de desvio de objeto, tem entendido o Tribunal que o gasto se deu em objeto diferente do pactuado, mas respeitante à uma mesma área do gasto público, em ações que tenham benefício direto à coletividade. Já no último caso, comprova-se o dispêndio em uma finalidade que é pública, contudo, de área diferente da que transferiu os recursos, como, por exemplo, em uma situação em que recursos destinados à construção de um hospital, área da saúde, são aplicados na folha de pagamento de professores, que já se relacionam à área da educação.

11. Como consequência do último cenário citado, entendendo que o município teria se beneficiado com o desvio de finalidade, é de praxe condená-lo em débito no valor correspondente ao repasse que deveria ter sido aplicado na finalidade avençada. Neste caso, sim, entendo que se poderia incorrer no enriquecimento sem causa mencionado pelo MPTCU, se fosse condenado o gestor municipal em vez do ente federativo.

12. A situação em análise, porém, aparenta configurar um quarto cenário, haja vista que os equipamentos foram, de fato, adquiridos, o que afasta o quadro de puro desvio de recursos. Outrossim, não se tem como enquadrar em desvio de finalidade simplesmente porque não se consegue apontar uma outra finalidade para a aplicação dos recursos em um prazo razoável, pois, num lapso de oito anos da expiração da vigência do convênio, verificam-se nos autos tratativas empreendidas para afetar à alguma finalidade os equipamentos adquiridos, conforme, aliás, recomendação do Ministério Público Federal (peça 37, p. 162), datada de outubro de 2015, cujos trechos, por elucidativos, são transcritos a seguir:

“Considerando que tramita nesta Procuradoria da República o Inquérito Civil em epígrafe, cujo objeto é a investigação de suposto desperdício de recursos públicos decorrente da má aplicação dos materiais/instrumentos adquiridos com as verbas do Convênio 2.773/2004 no Município de Sousa/PB;

*Considerando que em última vistoria **in loco**, realizada pelo FNS em 11/05/2010, permaneciam as mesmas irregularidades, inclusive a mais grave: os equipamentos, desde a aquisição, não estavam em uso, estando abandonados e desativados.*

(...)

RECOMENDA à Prefeitura Municipal de Sousa/PB:

Promova as medidas necessárias para que as 3 incubadoras, 2 berços de acrílico, 1 eletrocardiograma e 1 bisturi, decorrentes do Convênio 2.7775/2004 (...), possam ser utilizados em favor da população (...).”

13. Não se pode afirmar, portanto, que o município se beneficiou propriamente das aquisições, haja vista não ter sido constatada afetação a nenhuma finalidade específica, mesmo após longo lapso temporal. Sob um viés puramente patrimonial, contábil, talvez se poderia dizer que sim. Contudo, estamos tratando de financiamento de políticas públicas, e condenar o ente federativo é o mesmo que castigá-lo de duas formas: a uma, porque não se deu continuidade à programação da política pública, para envolver efetivamente os equipamentos adquiridos nos serviços de uma área tão sensível quanto à da saúde; e, a duas, porque, mesmo não tendo operacionalizado qualquer benefício para a municipalidade, ainda se veria obrigado a ressarcir o Fundo Nacional de Saúde.

14. Por fim, me posiciono de acordo com a exclusão processual dos prefeitos sucessores, em conformidade com o que propõem a unidade técnica e o **Parquet**, uma vez demonstradas tentativas de se conferir funcionalidade às aquisições.

15. Nesse diapasão, sou pelo julgamento pela irregularidade das contas de Salomão B. Gadelha, com a condenação do seu espólio no montante do débito calculado pela Secex/PB, abstendo-se de aplicar-lhe multa, pois, em decorrência do seu falecimento ter ocorrido previamente à citação.



Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à Primeira Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de agosto de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator