

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor dos ex-prefeitos de Ferraz de Vasconcelos/SP, Jorge Abissamra (Gestão 2005-2012) e Acir Filló dos Santos (Gestão 2013-2015), em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS, repassados ao município para utilização no Serviço de Atendimento Móvel às Urgências (Samu), nos exercícios de 2012-2013.

2. O processo originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria 13.190/2013 do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), na fiscalização realizada na Secretaria de Municipal de Saúde de Ferraz de Vasconcelos/SP, no período de 12/3/2013 a 22/3/2013, no programa Samu 192, com a finalidade de verificar seu funcionamento, infraestrutura, assistência e processos, bem como apurar supostas irregularidades no cumprimento da jornada de seus membros noticiadas pela imprensa.

3. Na fase interna da TCE, o FNS concluiu pela impugnação das despesas, no valor de R\$ 500.500,00, devido à não comprovação, referente ao período de julho/2012 a março/2013, dos recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde para o custeio e manutenção do componente pré-hospitalar móvel e sua central de regulação médica do Samu. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento.

4. No âmbito do TCU, apenas Jorge Abissamra foi citado, uma vez que Acir Filló dos Santos, ao promover o recolhimento do débito a ele imputado, sem atualização monetária, tornou desarrazoado o seu chamamento, ante a modicidade do valor remanescente em relação aos custos do controle, conforme entendeu a unidade instrutora em sua primeira manifestação (peça 4).

5. Destarte, o responsável citado apresentou suas alegações de defesa, mesmo que de forma intempestiva, argumentando, em síntese, a respeito dos seguintes aspectos: (i) requereu o sobrestamento destes autos até que houvesse decisão, em Ação Civil de Improbidade Administrativa já em andamento na 2ª Vara Cível de Ferraz de Vasconcelos, da existência ou não das irregularidades objeto da celeuma; (ii) toda a documentação comprobatória das despesas foi deixada por ele com o seu sucessor; (iii) fez pedido para que sua responsabilização se restrinja ao período em que foi gestor municipal, ou seja, até 31/12/2012; e (iv) alega que o real ordenador de despesas era o Secretário de Governo.

6. Em sua análise de mérito, a secretaria especializada entendeu que Jorge Abissamra não apresentou documentação hábil a desconstituir as irregularidades, concluindo pela rejeição das alegações de defesa e por julgar irregulares suas contas, com a imputação de débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. O Ministério Público de Contas manifestou-se de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade instrutora, propondo, todavia, o arquivamento das presentes contas, exclusivamente em relação a Acir Filló dos Santos, sem cancelamento do débito de R\$ 10.022,53, referente à atualização monetária não quitada, a cujo pagamento continuará obrigado o responsável, com fundamento no art. 213 do RITCU, c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012.

8. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, em conjunto com a sugestão advinda do *Parquet* especializado, razão pela qual incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações.

9. De fato, Jorge Abissamra não logrou trazer aos autos quaisquer justificativas para as irregularidades verificadas, e seus argumentos foram suficientemente rebatidos pelo auditor na instrução transcrita no relatório precedente.

10. Entendo importante reforçar que a coexistência de processos judiciais e de controle externo versando sobre a mesma matéria não caracteriza *bis in idem* nem litispendência, dado o princípio da independência das instâncias. Por essa razão, nada impede a existência de condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas, sem prejuízo de que, no que diz respeito ao débito, o recolhimento em uma das instâncias possa sanar a dívida por completo, o que responde à alegação de risco de ressarcimento em duplicidade, feito pelo responsável. Nesse sentido os Acórdãos 2.964/2015, 1.512/2015 e 680/2015, todos do Plenário.
11. Assim, a independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias.
12. No que tange ao pedido para que sua responsabilização fosse restrita ao período em que foi o gestor municipal, restou claro que o procedimento foi atendido, conforme demonstrado pela unidade instrutora em sua peça, uma vez que na fase interna do presente processo as responsabilidades foram individualizadas de acordo com os demonstrativos de débitos.
13. Ademais, não há qualquer documento acostado aos autos que prove que toda a documentação comprobatória das despesas foi deixada por Jorge Abissamra com o seu sucessor, conforme reclamado por ele. Como acrescentou a unidade instrutora, a transferência fundo a fundo consiste na prática de movimentação de valores financeiros, de forma regular e automática, diretamente do ente centralizado para os fundos locais, de acordo com as condições de gestão do beneficiário, independentemente da existência de convênio ou instrumento similar.
14. No que diz respeito ao argumento de que o real ordenador de despesas era o Secretário de Governo, importante repisar que, de fato, no âmbito desta Corte, a responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto.
15. Não obstante, a falta de fiscalização por parte do gestor quanto aos atos praticados pelos subordinados (culpa *in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa *in eligendo*) podem conduzir à responsabilização da autoridade. Assim decidiu o Tribunal nos Acórdãos 8.028/2016–TCU–2ª Câmara, 6.934/2015–TCU–1ª Câmara e 2.300/2013–TCU–Plenário.
16. Logo, é necessário perquirir se a conduta enquadra-se nas hipóteses ventiladas para a caracterização de responsabilidade. Entendo que a assinatura do instrumento de transferência dos recursos federais ao município, tornando-o garantidor do bom e regular emprego dos recursos, motiva o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado, o que, segundo os autos, não ocorreu.
17. Impende ressaltar que a auditoria realizada constatou que o mencionado secretário não era o ordenador de despesas, não assinava cheques, tampouco era o responsável pelo gerenciamento e movimentação das contas que compõem o Fundo Municipal de Saúde, tornando razoável a sua não inclusão como responsável solidário, diferentemente do que pleiteou o ex-prefeito.
18. Sendo assim, as informações constantes do processo não permitem concluir pela regular aplicação dos recursos, cabendo, portanto, julgar irregulares as contas do responsável citado, condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da referida Lei.
19. Outrossim, e de acordo com o Ministério Público de Contas, entendo coerente propor o arquivamento das presentes contas, exclusivamente em relação a Acir Filló dos Santos, sem cancelamento do débito de R\$ 10.022,53, a ser atualizado desde 19/9/2014, a cujo pagamento

continuará obrigado o responsável, com fundamento no art. 213 do RITCU, c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012.

20. Cabe enfatizar que a proposta de arquivamento das contas do responsável acima mencionado, além de não o isentar do ressarcimento do débito, não enseja a baixa de sua responsabilidade. Tal medida desencadeia o retorno do processo à administração instauradora, a qual tem o dever de buscar reaver o valor e informar em suas contas de gestão as providências adotadas, conforme art. 18, inciso II, da IN-TCU 71/2012.

21. Por derradeiro, há que se comentar a questão relativa ao cofre credor nos casos de débito envolvendo recursos transferidos “fundo a fundo” no âmbito do SUS, assunto que tem me preocupado há algum tempo, e sobre o qual esta Corte, por intermédio do TC 022.118/2015-2, julgado pelo Acórdão 1.072/2017 – TCU – Plenário, firmou entendimento no sentido de:

“9.3. firmar os seguintes entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos “fundo a fundo” aos estados, municípios e ao Distrito Federal, em especial no que diz respeito à interpretação e à aplicação do art. 27 da Lei Complementar 141/2012:

9.3.1. o art. 27 da Lei Complementar 141/2012 refere-se exclusivamente aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade, nos quais os recursos são aplicados em prol da sociedade, mas em objeto ou finalidade distintos do pactuado, não abarcando os casos de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversação, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) ou de recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular;

9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, 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, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua pena com multa;

9.3.2.3. embora não se possa falar propriamente em dano ao erário, a obrigação de recomposição do fundo local caracteriza um débito do ente beneficiário do repasse perante o fundo de saúde local, cabendo, portanto, a instauração de tomada de contas especial para perquirir esses valores, nos moldes da Lei 8.443/1992 e dos demais normativos que regem a matéria no âmbito deste Tribunal, bem como das diretrizes estabelecidas no item 9.3.5 abaixo e seus subitens;

9.3.2.4. se o débito for quitado antes da instauração de tomada de contas especial, o valor devido deve ser acrescido apenas de atualização monetária, visto que o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 não menciona a incidência de juros moratórios;

9.3.2.5. uma vez instaurada a tomada de contas especial, procedimento regido pela Lei Orgânica deste Tribunal, a condenação passa a incluir juros de mora, na forma do art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, ressalvada a hipótese do art. 12, § 2º da mesma Lei;

9.3.2.6. nos casos em que o desvio de objeto ou finalidade é identificado em processos originários da atuação desta Corte de Contas, como fiscalizações, denúncias ou representações, deve-se, preliminarmente à conversão dos autos em tomada de contas especial, fixar prazo para que o ente beneficiário recomponha o fundo de saúde local, com recursos do próprio tesouro, na forma do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, e, em havendo a devida recomposição, determinar ao Denasus que fiscalize a aplicação desses recursos, a fim de verificar se foi dado cumprimento ao objetivo do repasse;

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao

disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990;" (grifo meu)

22. Vale dizer que o supramencionado Acórdão foi objeto de embargos declaratórios, recentemente julgado por meio do Acórdão 1.973/2017 – TCU – Plenário, que por sua vez não causou qualquer alteração substancial nos dispositivos atinentes a essa temática.

23. Destarte, não havendo, no caso em análise, qualquer evidência de desvio de finalidade ou objeto, nos quais os recursos são aplicados em prol da sociedade, mas em objeto ou finalidade distintos do pactuado, resta claro que o cofre credor do débito imputado ao responsável é o Fundo Nacional de Saúde.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de setembro de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator