

## VOTO

De início, assinalo que estão presentes os requisitos para o conhecimento deste recurso de reconsideração, interposto pelo Município de Campina da Lagoa/PR contra o Acórdão 5.437/2017-2ª Câmara.

2. A tomada de contas especial que se aprecia nesta fase recursal foi instaurada mediante conversão de representação em que a Procuradoria da República no Estado do Paraná trouxe ao conhecimento deste Tribunal matéria discutida na Ação Penal 2004.70.10.002106-9/PR, movida contra o ex-Prefeito Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves e outros responsáveis pela gestão de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS no Município de Campina da Lagoa/PR.

3. As informações trazidas na representação encontram-se assim resumidas no voto condutor do acórdão que decidiu pela conversão (Acórdão 3.949/2013-2ª Câmara):

*“3. De acordo com as informações apresentadas, no período de dezembro de 2002 a abril de 2003, a Coordenação Regional do Programa de Saúde da Família da localidade identificou interrupção na execução das atividades do PSF. Os agentes de saúde teriam sido demitidos em dezembro de 2002 e recontratados apenas em abril do ano seguinte, mas essa suspensão não obsteu a continuidade do repasse das verbas federais destinadas ao PSF. Os gestores municipais incluíram informações falsas no Sistema de Informação de Atenção Básica (Siab) e atestaram o exercício pleno das atividades dos agentes de saúde, o que viabilizou as transferências ao município.*

*4. Os fatos noticiados têm sustentação em conjunto probatório robusto, já que constam dos autos não só os termos de rescisão dos contratos de trabalho de todos os 40 agentes municipais de saúde, mas também os comprovantes de pagamento de seguro-desemprego por eles recebidos. Associado a isso, os relatórios de transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Campina da Lagoa/PR atestam o repasse de recursos do PSF à municipalidade no período de dezembro de 2002 a abril de 2003.*

*5. Nesse sentido, a conversão dos autos em tomada de contas especial é medida indispensável, mormente porque a ação judicial que discutiu a matéria deixou de promover a reparação do prejuízo causado ao erário federal em razão da ‘existência de mecanismos próprios para recuperação de eventuais prejuízos causados ao erário, como a tomada de contas especial pelo TCU’. O débito, apurado inicialmente em R\$ 49.600,00, alcança mais de R\$ 88 mil em valores atualizados.”*

4. As responsabilidades pelo ocorrido recaíram na então secretária municipal de saúde, Vanda Aparecida Poli, encarregada da gestão direta dos recursos, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, e no então prefeito, Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves, que comandou a alimentação do sistema de informação do SUS com dados falsos e assinou a recontratação dos agentes de saúde.

5. Considerou-se ainda que o município, por ter “*recebido indevidamente do Fundo Nacional de Saúde - FNS o incentivo financeiro correspondente ao Programa Agentes Comunitários de Saúde*”, segundo anotado pela unidade técnica na instrução da representação, deveria responder solidariamente pelo débito, posição que foi acolhida pela Relatora da representação.

6. Como desdobramento disso, no Acórdão 5.437/2017-2ª Câmara, ora contestado, o Município de Campina da Lagoa/PR teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado, em solidariedade com os ex-gestores municipais, ao ressarcimento do débito, “*por não ter logrado demonstrar que não se beneficiou dos valores indevidamente transferidos por intermédio do Programa de Saúde da Família (PSF)*”, conforme consignado pelo MP/TCU.

7. A Serur, na análise da peça recursal, concluiu que os argumentos apresentados não merecem ser acolhidos, razão pela qual, com a anuência do MP/TCU, propõe negar provimento ao recurso do município.

8. Considero, contudo, que a responsabilidade pelo débito deve ser exclusiva dos gestores.

9. Lembro, de pronto, a jurisprudência do Tribunal, que assenta cada vez mais o entendimento de que o pressuposto para a condenação do ente federado em débito é a comprovação de que se

beneficiou da aplicação irregular dos recursos. Quanto a isso, o último parecer do MP/TCU nestes autos, transcrito parcialmente no relatório precedente, traz excerto do voto condutor do Acórdão 449/2017-1ª Câmara, o qual tomo a liberdade de reproduzir mais uma vez, pois bem ilustra a posição desta Casa sobre a matéria:

*“17. À luz da orientação contida na Decisão Normativa TCU 57/2004, que regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou das entidades de sua administração, entende-se que somente em casos excepcionais, quando restar comprovado que o ente federado tenha se beneficiado em razão das irregularidades apuradas, é que se estenderá a este último a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário. E, mesmo nestes casos, a responsabilização se dará solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.”* (os grifos são do MP)

10. No caso em comento, não há nada a indicar que os valores movimentados tenham resultado em algum proveito do município. O ex-prefeito não faz nenhuma prova da destinação dos recursos, limitando-se a alegar, sem qualquer comprovação, que foram gastos com despesas relacionadas às rescisões contratuais dos agentes de saúde demitidos pela prefeitura.

11. A inversão da lógica da responsabilização do ente federado em relação à jurisprudência do TCU conduzida nos presentes autos, exigindo-se desse a comprovação de que não se beneficiou dos valores federais transferidos, decorre do fato de o próprio repasse ter sido indevido, eis que baseado em dados falsamente declarados pelo gestor. Nesse contexto, haveria presunção, “*externada no Acórdão 3.949/2013-2ª Câmara, de que o município se beneficiou indevidamente da transferência de recursos federais, por meio da aplicação das verbas em objeto diverso do PSF*”, conforme palavras do MP/TCU. Veja-se ainda a manifestação da Relatora da representação originária desta TCE no voto condutor do Acórdão 3.949/2013-2ª Câmara:

*“7. São pertinentes também as anotações da unidade técnica acerca da necessidade de chamamento aos autos do município, enquanto ente político. Como os recursos federais foram transferidos para conta específica do município de Campina da Lagoa/PR e não constam dos autos elementos que evidenciem o locupletamento dos gestores municipais, não pode ser afastada a hipótese de ter o ente federado se beneficiado indevidamente da transferência e aplicado as verbas em objeto diverso do PSF.”*

12. Não se discorda da tese. Se o próprio repasse foi irregular ou injustificado, caberia em condições normais cobrar do ente o ressarcimento dos valores correspondentes, independentemente de comprovação de que deles tenha auferido proveito, a não ser, evidentemente, que ficasse demonstrado que tal não ocorreu.

13. Não obstante, no caso concreto, os repasses vinham sendo feitos normalmente com base nas informações prestadas pelo município e, se os recebimentos dos valores tornaram-se circunstancialmente indevidos no período de interrupção da execução do programa, quem deu causa a tal condição foram os gestores, que devem responder por isso. Ademais, se houve alguma fraude para fins de manutenção dos repasses, tal circunstância deve agravar a responsabilidade dos gestores, mas não atrair necessariamente a do município, que, além de ser prejudicado pela paralisação do programa por força da gestão comprovadamente espúria do seu prefeito, acaba tendo ainda de responder por um suposto e bastante improvável benefício à comunidade local.

14. Na prática, o quadro em comento não deve diferir das situações nas quais o débito é atribuído ao gestor por não comprovação da regular aplicação dos recursos, podendo ser comparado ao da tomada de contas especial objeto do TC 038.849/2014-9 (Acórdão 1.882/2017-1ª Câmara, ratificado em sede de recurso pelo Acórdão 3.895/2018-1ª Câmara), em que a impugnação de despesas do fundo municipal de saúde relacionadas a notas fiscais inidôneas levou à responsabilização exclusiva do gestor, na esteira do seguintes entendimentos firmados no Acórdão 1.072/2017-Plenário:

*“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 abrangendo 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:

(...)

9.3.3. 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.” (grifos meus)

15. Por fim, vale dizer que o desenrolar da ação penal originária desta TCE, concernente aos atos que deram causa ao débito em exame, resultou na condenação dos responsáveis Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves e Vanda Aparecida Poli, em primeira instância, a penas de reclusão pela prática do crime previsto no art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei 201/1967 (crime de responsabilidade por apropriação de bens ou rendas públicas ou desvio em proveito próprio ou alheio). Em segunda instância, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos termos de acórdão transitado em julgado em julho de 2015, enquadrou os atos no tipo penal do art. 171, § 3º, do Código Penal (crime de estelionato em detrimento de entidade de direito público), mantendo no essencial as condenações dos gestores.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a esta 2ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Relator