

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em desfavor de Ildon Marques de Souza, ex-prefeito do Município de Imperatriz/MA, bem como dos ex-secretários de saúde Jairo Sebastião Soeiro Casanova (gestão 19/1/1998 a 8/1/1999), Airton Jamenson do Nascimento (gestão: 8/1/1999 a 14/10/1999), Antônio Leite Andrade (gestão: 14/10/1999 a 30/3/2000) e Antônio Magno de Souza Borba (gestão: 31/3/2000 a 31/12/2000), em razão de irregularidades na aplicação de recursos da ação de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - ICCN, repassados pelo Ministério da Saúde, entre novembro de 1998 e dezembro de 2000, no valor histórico de R\$ 959.985,00.

2. Por meio do Acórdão 3.317/2007 – 1ª Câmara, este Tribunal, dentre outras medidas, julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenou-os, solidariamente, ao pagamento do débito apurado, de acordo com o período correspondente a cada gestão, e aplicou-lhes, individualmente, multa proporcional ao valor do dano, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. Conforme explicitado no voto condutor da supracitada decisão, o débito decorreu da realização de despesas em outras áreas da saúde, custeadas com os recursos do ICCN, que não foram comprovadas por meio de documentos, o que dificultou o estabelecimento do nexo causal.

4. Inconformados com a decisão, Ildon Marques de Souza, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Souza Borba interpuseram recursos de reconsideração, que foram conhecidos e rejeitados por intermédio do Acórdão 3.595/2009 – Primeira Câmara.

5. Sucessivamente, foram opostos embargos de declaração contra o Acórdão 3.595/2009-Primeira Câmara, aos quais o TCU negou provimento (Acórdão 5.589/2009 – Primeira Câmara), e embargos de declaração contra o Acórdão 5.589/2009-Primeira Câmara. Neste último caso, o recurso foi acolhido com efeitos infringentes, para declarar a nulidade dos Acórdãos 3.595/2009 e 5.589/2009, ambos da Primeira Câmara, nos termos do Acórdão 1.190/2014-Primeira Câmara:

“9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, excepcionalmente, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/92, e, no mérito, acolhê-los, com efeitos infringentes, para declarar, com fulcro nos arts. 174 e 175 do Regimento Interno, a nulidade do Acórdão 3595/2009 – 1ª Câmara, e em consequência do Acórdão 5589/2009 – 1ª Câmara, tornando sem efeito os atos decorrentes e atribuindo-se ao referido apelo o efeito suspensivo;

9.2. encaminhar aos autos à Secretaria de Recursos para análise da documentação que acompanha o recurso de reconsideração interposto (peças 23 a 49), nos termos do despacho juntado à peça 49 (páginas 44 e 45), com orientação no sentido de que o retorno do processo a este Gabinete se faça via Ministério Público;

9.3. corrigir erro material no Acórdão 3.317/2007-1ª Câmara, a fim de que, em vez de ‘Antônio Magno de Souza Borba’, passe a constar ‘Antônio Magno de Sousa Borba’, conforme cadastro do responsável junto à Receita Federal (CPF 053.956.663-20);

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos embargantes.”

6. Portanto, atuo nesta fase processual, com fundamento no art. 153, do Regimento Interno do TCU, porquanto a decisão anulada se referia a recursos de reconsideração, cujo relator *ad quem* era o eminente Ministro Valmir Campelo, ao qual sucedi no cargo.

7. Nesta oportunidade, será apreciado recurso de reconsideração interposto por Ildon Marques de Souza, Antônio Leite Andrade e Antônio Magno de Souza Borba contra Acórdão 3.317/2007-Primeira Câmara (peça 23-49).

8. Preliminarmente, os recorrentes alegam:

i) ilegitimidade de Ildon Marques de Souza, porquanto os gestores do Fundo Municipal de Saúde eram os secretários de saúde, ou seja, os atos de gestão não alcançariam o ex-prefeito, nos termos da Lei 8.080/1990.

ii) nulidade absoluta da auditoria, em razão da ausência de notificação na fase interna da TCE, ferindo os princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

iii) incompetência desta Corte em razão da matéria, por se tratar de transferência obrigatória, regular e automática, na modalidade fundo a fundo, e competência do Tribunal de Contas do Estado, para parecer prévio, e da Câmara Municipal, para julgamento;

9. Quanto ao mérito, apresentam os seguintes argumentos:

i) os recursos do ICCN foram aplicados regularmente, em benefício do interesse público, uma vez que a auditoria do Denasus constatou que eles foram aplicados em outras ações de saúde, sobretudo em atividades para as quais se destinam o PAB, quais sejam, serviços ambulatoriais, aquisição de material de consumo e serviços de terceiros;

ii) a aplicação dos recursos foi objeto de deliberação do Conselho Municipal de Saúde;

iii) parte dos recursos foi utilizada para despesas advindas de decisões judiciais relacionadas a ações de saúde;

iv) não houve locupletamento ilícito ou má-fé.

10. Adicionalmente, fizeram juntar aos autos vasta documentação, desordenada e de difícil compreensão, com intuito de comprovar a regularidade da aplicação de recursos do ICCN. Por este motivo, o então relator do recurso, Ministro Valmir Campelo, determinou, mediante despacho constante na peça 49, p. 44, que os autos fossem encaminhados à Serur para a adoção das seguintes providências:

“I. verifique se os documentos constantes dos autos, mormente nos anexos 1 e 4, demonstram a real aplicação de recursos na área de saúde, com vinculação inquestionável entre empenhos, notas fiscais, cheques de pagamento e extratos de conta corrente;

II. apresente, por meio de planilhas detalhadas, uma relação incluindo a discriminação de cada empenho, com respectivos objetos de gasto, cheque de pagamento, nota fiscal e conta originária;

III. autorizo, desde já, caso o Secretário da Serur entenda necessário, o encaminhamento dos autos à Secex/MA para cumprimento do feito.”

11. A Serur, vislumbrando a necessidade de eventuais diligências complementares, entendeu por bem encaminhar os autos à Secex/MA, por meio das peças 105-107, para que fosse dado cumprimento às alíneas I e II, transcritas no parágrafo anterior.

12. Após detido exame, a secretaria regional lançou a instrução de peça 111, acompanhada por planilhas de análise de toda documentação acostada aos autos, a qual transcrevo abaixo:

“EXAME TÉCNICO

6. Procedemos ao exame da documentação acostada pelo responsável às peças 23 a 49 à guisa de comprovação dos gastos efetivados com recursos do Programa de Combate a Carências Nutricionais, nos termos determinados nos itens I e II do Despacho do Ministro Valmir Campelo, então Relator do processo. Para tanto, elaborou-se planilha em que se correlacionam, para cada

pagamento, os seguintes dados: empenho, objeto em que foram aplicados os recursos, fornecedor, nota fiscal, valor, cheque utilizado para pagamento (conforme documento “cópia de cheque” constante no processo de pagamento), data do pagamento e localização do cheque no extrato. O resultado desse cotejamento se encontra na Planilha Geral juntada aos autos (peça 110), cumprindo-se, dessa forma o que foi determinado no item II do Despacho retro mencionado. Vale mencionar que todos os cheques foram sacados da conta corrente 58.048-1, agência 554-1 do Banco do Brasil, do Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA e depositária de recursos do Piso de Atenção Básica à Saúde (PAB), conforme podemos confirmar nos extratos bancários que integram os autos (ver, p. exemplo, peça 6, p. 48 e 49 e peça 7, p. 4 e 6), razão pela qual entendeu-se desnecessário manter uma coluna específica para registro da origem dos recursos na Planilha em tela.

7. Do exame dos pagamentos listados na Planilha de peça 110 pode-se constatar a existência de três grupos básicos: aquelas que foram comprovadas mediante notas fiscais, as quais estão listadas no Anexo 1 desta instrução; as que não foram comprovadas mediante notas fiscais e recibos, que estão arroladas no Anexo 2; e, finalmente, aquelas correspondentes a recolhimentos de Impostos sobre serviços (ISS) abatidos dos valores devidos a prestadores de serviços de saúde. Esses pagamentos constituem o Anexo 3.

8. Sobre os pagamentos lastreados em notas fiscais de prestação de serviços, observa-se que a maioria refere-se à aquisição de leite em pó e óleo de soja, objetos relacionados à execução do Programa de Combate a Carências Nutricionais. Os demais, tratam de aquisição de hormônio do crescimento e de pagamento de prestadores de serviços. Vale ressaltar que as notas fiscais 197 e 130, embora quitadas com cheques diferentes, estão referenciadas a um mesmo empenho, o que sugere duplicidade no suposto pagamento.

9. Sobre esses pagamentos pode-se concluir que, em princípio, foram aplicados nos objetos especificados, relacionados aos serviços de saúde, à exceção do pagamento supostamente duplicado, para o qual o gestor deveria juntar outros elementos, inclusive cópia do cheque obtida junto ao Banco, de modo a espancar a suposta duplicidade e a comprovar a regularidade dos dois pagamentos. Sem isso, entende-se que o último pagamento, realizado em 01/02/2000, deve ser glosado por não haver empenho correspondente.

10. Quanto aos pagamentos sem comprovação mediante notas fiscais, não há como afiançar que os recursos foram **efetivamente** aplicados na área da saúde posto que, embora haja correspondência entre os valores anotados nas cópias de cheque e aqueles sacados na conta corrente do Fundo Municipal de Saúde/PAB (conta 58.048-1), como se demonstra pelo cotejamento dos documentos de pagamento e respectivos extratos, a verdade é que não há qualquer documento originário do fornecedor que respalde esses pagamentos. Nem nota fiscal, nem recibo, nem sequer uma solicitação firmada pelo prestador onde sejam detalhados valores e serviços prestados. Todos os pagamentos de prestadores de serviços são informados com um demonstrativo produzido internamente pelo próprio pagador e subscrito por um contador/auditor e pelo Coordenador de Auditoria em alguns casos (ver, por exemplo, peça 25, p. 28, peça 29, p. 35 e peça 32, p.6), e em outros pelo contador/auditor e pelo Secretário de Saúde do Município de Imperatriz/MA (v. por exemplo peça 47, p. 1 e 7, peça 48, p. 7). Esses documentos integram os processos de pagamento, entretanto são inaptos para comprovar a despesa posto que não há como cotejá-los com informação proveniente do prestador do serviço.

11. Por último, mas não menos importante, vale registrar que a conta corrente 58.048-1 foi receptora de recursos diversos para a área de saúde, tais como os aportes correspondentes à parcela fixa do Piso de Atenção Básica (PAB) devida ao Município, parcela corresponde à Vigilância Sanitária e os recursos para a implementação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), como se constata nos extratos bancários anexados aos autos (ver, p. exemplo, peça 6, p. 48 e 49 e peça 7, p. 4 e 6). Por esse motivo, entende-se que, ainda que todos os pagamentos estivessem adequadamente documentados, não se poderia, com certeza, correlacioná-los com os recursos disponibilizados pelo Programa de Combate às carências nutricionais. Para tanto, seria necessário que o gestor fizesse uma demonstração abrangente, que demonstrasse as despesas realizadas com cada um dos recursos depositados na referida conta corrente, o que não foi o caso.”

13. Conforme se vê, a manifestação do auditor é no sentido de ser possível o acolhimento apenas das despesas comprovadamente realizadas na aquisição de leite em pó e óleo de soja. As demais despesas deveriam ser glosadas, em razão da inexistência de nota fiscal ou de qualquer outro elemento emitido pelo fornecedor que informe os serviços prestados e da impossibilidade de correlacionar os pagamentos com os recursos ICCN, pois sua movimentação não ocorria em conta específica.

14. O diretor da subunidade (peça 112), com anuência do secretário (peça 113), manifestou-se parcialmente de acordo com a proposta do auditor, nos seguintes termos:

“2. Conforme se verifica nos pagamentos referentes a recolhimento do ISS (Anexo 3 da instrução anterior), todos se relacionam a pagamentos listados no Anexo 2 de mencionada instrução, a qual considerou não ser possível se demonstrar, com os documentos dos autos, o tipo e a quantidade dos serviços prestados, tendo em vista a ausência de nota fiscal ou de qualquer outro documento originário do prestador, o que impossibilitou se afirmar categoricamente que os recursos listados do Anexo 2 daquela instrução foram aplicados em benefício da saúde dos municípios. Nessa linha, se o pagamento do principal não fora considerado aplicado na saúde, entendemos também não se deva considerar o pagamento dos tributos associados, como destinados à saúde.

3. Feita essa ponderação, **consignamos o entendimento** de que os pagamentos listados no Anexo 1 da instrução anterior demonstram a real aplicação de recursos na área de saúde, com vinculação entre empenhos, notas fiscais, cheques de pagamento e extratos de conta corrente, com exceção do referente ao pagamento realizado por meio do cheque 1225, relativo à nota fiscal 197, na medida em que corresponde ao mesmo empenho (Empenho 0148/99) utilizado para pagamento da nota fiscal 130, conforme tratada no item 9 da instrução anterior. Quanto aos pagamentos listados nos Anexos 2 e 3 da instrução acima referida, a ausência de nota fiscal ou de qualquer outro documento originário do prestador que demonstre o tipo e a quantidade dos serviços prestados, impede que se afirme categoricamente que os recursos foram aplicados em benefício da saúde dos municípios.”

III

15. Com os autos devidamente saneados, conforme determinado no despacho de peça 49, o processo retornou à Serur para análise recursal, efetivada na instrução de peça 118, produzindo as seguintes conclusões:

“a) com o exame de todos os documentos juntados ao recurso efetuada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Maranhão, materializado por meio da confecção de planilhas contendo todas as referências documentais, os autos restam devidamente saneados não se verificando qualquer invalidade processual;

b) ao analisar os aspectos formais e materiais daquele exame, se conclui que parte da documentação apresentada no recurso está apta a desconstituir parcialmente o débito imputado a dois dos cinco responsáveis arrolados neste processo de TCE, uma vez que tais documentos foram suficientemente capazes de atestar o vínculo de nexos causalidade entre recursos transferidos para a área de saúde e as respectivas despesas realizadas; e

c) o ressarcimento deve ser redirecionado ao Fundo Municipal de Saúde de Imperatriz/MA sob pena de manter as diretrizes de distribuição de recursos da saúde entre os entes federados.”

16. Assim, em manifestações uníssonas, a unidade especializada propõe conhecer do recurso de reconsideração, para no mérito, dar-lhe provimento parcial, de forma a reduzir o débito e multa imputados aos recorrentes Ildon Marques de Souza e Antônio Magno de Sousa Borba, bem como alterar o cofre de recolhimento do débito para o Fundo Municipal de Saúde.

17. Adicionalmente, a Serur sugere “*analisar a oportunidade e conveniência de se extrair cópias das peças 23 a 49 destes autos a fim de subsidiar, eventualmente, a expedição de normativo interno que, à luz do disposto no art. 321 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), discipline os requisitos e a forma de apresentação/organização dos requerimentos perante este*

Tribunal nas situações em que haja a juntada de grandes volumes de documentos ou de dados eletrônicos por parte dos interessados.”

18. Por sua vez, o representante do Ministério Público discordou da Serur tanto na proposta de redução do débito e multa, quanto da proposta de alteração do cofre de recolhimento, dentre outras considerações, conforme relatado no parecer de peça 131:

“Todavia, ao ver do Ministério Público de Contas, nenhuma das despesas discriminadas no Anexo 1 da instrução da Secex/MA deve ser abatida do débito imputado pelo acórdão recorrido, pelos seguintes motivos:

a) todas as 13 despesas que tratam da aquisição de leite em pó e óleo de soja, quais sejam, aquelas pagas mediante os cheques 994849, 1046, 1225, 1679, 1677, 1776, 1866, 1902, 1991, 1990, 2098, 2109 e 2296, já haviam sido acolhidas ou pelo Denasus (cheques 994849, 1046, 1225, 1677, 1776 e 1902), ou pelo TCU (cheques 1679, 1866, 1991, 1990, 2098, 2109 e 2296), de modo que seus valores nunca compuseram o débito consignado no acórdão condenatório;

b) as 5 despesas restantes, pagas mediante os cheques 1249 (R\$ 2.790,00), 1082 (R\$ 2.805,00), 2335 (R\$ 367,84), 2331 (R\$ 2.847,49) e 2333 (R\$ 3.680,18), referem-se à aquisição de hormônio de crescimento (Nota Fiscal 467, da Ismed Comercial Ltda., e Nota Fiscal 10, da Comercial Novo Horizonte Ltda.), a serviços de consultas (Nota Fiscal 5, do Hospital Santa Isabel Ltda.) ou a serviços de procedimentos ambulatoriais (Nota Fiscal 296, do Hospital Alvorada – Melo e Goiabeira Ltda., e Nota Fiscal 265, da Mater Som Ltda.), não sendo possível vinculá-las, especificamente, aos recursos do ICCN, pois estes foram movimentados na mesma conta bancária que recebeu os demais recursos do PAB (PAB fixo, vigilância sanitária e PACS).

Registre-se que o crédito e a movimentação de recursos destinados a finalidades distintas em uma mesma conta bancária eram procedimentos amparados por norma do Ministério da Saúde. De fato, o Anexo I da Portaria GM/MS 3.925/1998, que aprovou o Manual para Organização da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde, dispõe que “*os recursos financeiros da parte variável do PAB serão creditados na mesma conta dos recursos da parte fixa do PAB, denominada: ‘FMS - nome do município – PAB’.*”

Desse modo, uma vez apurado que os recursos de determinado programa do PAB não foram integralmente utilizados no objeto previsto, a única maneira de os responsáveis comprovarem a ocorrência de desvio de objeto é por meio da apresentação da documentação comprobatória de todas as despesas debitadas da conta bancária geral do PAB. Isso porque, quando são apresentados aos órgãos de controle apenas documentos de despesa parciais e que não mencionam a origem dos recursos utilizados (como ocorreu no caso em apreço), não se pode descartar a hipótese de utilização de um mesmo documento para comprovar a aplicação de recursos de mais de um programa.

Nessa linha, apenas com a prestação de contas da integralidade dos recursos movimentados na conta corrente 58.048-1, seria possível certificar que os recursos do ICCN não aplicados na aquisição de leite em pó e óleo de soja foram utilizados para o custeio de outras despesas de saúde, em benefício da coletividade.

Assim, embora cinco novas notas fiscais tenham sido apresentadas em grau de recurso, comprovando a execução de despesas na área de saúde, não se sabe se tais despesas foram custeadas com recursos do ICCN, ou com recursos de outros programas, de modo que não é possível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do ICCN e as referidas notas fiscais.

Portanto, não merece ser reduzido o débito discriminado no acórdão recorrido, devendo, pois, ser negado provimento ao recurso de reconsideração.

O Ministério Público de Contas também diverge da proposta de mudança do cofre credor do débito formulada pela Serur. Isso porque, tratando-se de dano ao erário decorrente da ausência de comprovação de despesas, e não de desvio de objeto ou de finalidade, o ressarcimento deve ser feito ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), conforme entendimento firmado pelo TCU mediante o Acórdão 1.072/2017-Plenário.

No que tange à proposta da Serur para que o Tribunal avalie a oportunidade e a conveniência de expedir normativo para, à luz do art. 321 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), disciplinar os requisitos e a forma de apresentação e organização dos requerimentos perante o TCU nas situações em que haja a juntada de grandes volumes de documentos pelos interessados, entende-se que não merece ser acolhida, haja vista que o referido dispositivo legal cuida tão somente da petição inicial, não sendo possível, pois, sua aplicação a peças defensivas ou recursais, seja em processo judicial, seja, subsidiariamente (art. 298 do RI/TCU), em processo de controle externo. Nada impede, contudo, que, a depender das circunstâncias do caso concreto, o relator determine as medidas necessárias ao saneamento do processo, nos termos do art. 11 da Lei 8.443/1992.

Por fim, considerando-se a notícia de que o sr. Antônio Leite Andrade já quitou tanto o débito quanto a multa que lhe foram impostos pelo acórdão recorrido (peça 129), cabe expedir-lhe quitação, conforme proposto pela Secex/MA.”

IV

19. Feito esse histórico, passo a decidir.
20. Inicialmente, conheço do recurso interposto, uma vez que preenche os requisitos processuais aplicáveis à espécie.
21. Quanto às preliminares arguidas pelos recorrentes, entendo que elas foram devidamente enfrentadas na primeira análise (Acórdão 3.595/2009-Primeira Câmara), pelo então relator *a quo*, Ministro Valmir Campelo, cujos fundamentos incorporo a este voto:

“3. A alegada ilegitimidade passiva do Sr. Ildon Marques de Souza não procede. Em acréscimo à análise empreendida na unidade técnica sobre esse ponto, com as quais manifesto minha concordância, aduzo que os recursos federais repassados à municipalidade o foram por força do adimplemento de requisitos específicos para inclusão da cidade de Imperatriz-MA no Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN. Referida inclusão decorre, entre outras circunstâncias, da aprovação de Plano Municipal, para cuja elaboração e gestão atua de forma decisiva o Prefeito da época, no caso, o Sr. Ildon Marques de Souza.

4. Incumbe a esse gestor zelar pela elaboração do relatório de gestão, contemplando as metas e os objetivos traçados no plano municipal, identificando os recursos disponíveis e aqueles utilizados nas ações (fl. 25, v.p.). O aludido relatório de gestão deve conter as informações acerca dos resultados alcançados, o que é fator de continuidade da alocação dos recursos federais nos anos subsequentes à inclusão do município no programa.

5. Diante desse cenário, não há como afastar o ex-Prefeito, Sr. Ildon Marques de Souza, da relação causal que culminou na ocorrência do débito tratado neste processo de tomada de contas especial.

6. Ora, a mesma situação acima comentada, ou seja, a existência de requisitos necessários à transferência das verbas federais para o fundo municipal de saúde fulmina outra preliminar suscitada pelos recorrentes. Refiro-me à alegada incompetência do TCU para fiscalizar tais verbas. Ora, se existem os requisitos e as condicionantes, isso decorre do fato de que, na origem, os recursos são evidentemente federais, sendo que a esfera federal examina a situação específica do município para decidir pelo repasse da verba que, ao contrário do que afirmam os recorrentes, não é obrigatório. Ademais, a transferência dos valores ao fundo municipal não os transmuda em recursos municipais. Em assim sendo, incide na hipótese, plenamente, a jurisdição deste Tribunal, por força do disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

7. Quanto à terceira preliminar suscitada, de nulidade da auditoria por ausência de notificação na fase interna da tomada de contas especial, trata-se de argumento já ventilado por ocasião da decisão recorrida, sendo que não foram trazidas alegações novas capazes de infirmar as seguintes conclusões e fundamentos constantes do relatório que embasa a deliberação vergastada, verbis:

‘O pleito dos responsáveis de declaração de nulidade da auditoria, por ausência de contraditório para apresentar defesa e/ou esclarecimento aos auditores, contrariando o art. 10 do Decreto

1.651/1995 (fls. 16/17, anexo 1), não deve ser acolhido, uma vez que eventual cerceamento de defesa naquele procedimento, acaso tenha ocorrido, não contamina o processo no âmbito desta Corte, em que se dá aos responsáveis, por meio da citação, oportunidade para que apresentem alegações de defesa e afastem a presunção de dano. A propósito, frise-se que a unidade técnica dá notícia de medidas adotadas pelo Ministério da Saúde com vistas a cientificar os responsáveis acerca dos achados da auditoria (fl. 268, item 16). Outrossim, o fato de os membros do Conselho de Saúde não terem, segundo os responsáveis, sido ouvidos acerca dos supostos desvios de recursos não compromete as conclusões ora esposadas, eis que incumbe ao gestor público o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.”

22. No mérito, o principal ponto de divergência da instrução elaborada pela Serur com a análise da Secex/MA diz respeito às despesas não relacionadas à aquisição de leite em pó e óleo de soja, que estão contidas na planilha “Anexo 1: Pagamentos com Nota Fiscal comprobatória da despesa”. São elas: notas fiscais 10 e 467, afetas à aquisição de hormônio de crescimento, e notas fiscais 5, 296, 265, referentes a serviços de consultas e procedimentos ambulatoriais.

23. No entender da Serur, acompanhado pelo MPTCU, essas despesas só poderiam ser aceitas caso tivesse expressa indicação de que a liquidação de cada uma delas tenha sido efetuada com recursos do ICCN, de forma a estabelecer o nexo causal. Consideram isso condição indispensável, pois, sem a indicação dos recursos, os mesmos comprovantes de despesas poderiam validar a prestação de contas de recursos públicos oriundos de diferentes fontes de receitas afetos à saúde, já que não foi utilizada uma conta corrente específica.

24. Com efeito, a conta bancária em questão recebeu recursos oriundos do bloco da Atenção Básica, parte fixa e variável, capazes de contemplar diversos programas. Ao destinar recursos do ICCN a objetos fora do seu escopo, o gestor tem o dever de demonstrar, de maneira inequívoca, o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução.

25. Incabível a discussão sobre desvio de objeto ou desvio de finalidade, pois não é disso que se cuida. Estamos diante de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde, movida a partir de solicitação da Procuradoria da República no Município de Imperatriz/MA, na qual foram abordadas irregularidades quanto à aplicação dos recursos do ICCN no município, dado que não haviam sido distribuídos o leite em pó integral e o óleo de soja e que apenas 35,88% dos recursos teriam sido aplicados no programa.

26. No voto condutor do Acórdão 3.317/2007-TCU-Primeira Câmara, o Relator *a quo* não deixa dúvidas quanto à irregularidade que motivou a condenação: “De qualquer modo, os responsáveis não conseguiram comprovar que os recursos desviados do ICCN foram realmente aplicados em outras áreas da saúde no município em questão.”

27. Destarte, acompanho os pareceres precedentes no que tange às notas fiscais relativas a aquisição de hormônio de crescimento e a serviços de consultas e procedimentos ambulatoriais, dada a ausência do nexo causal entre esses desembolsos e os recursos do ICCN.

28. Quanto aos pagamentos das notas fiscais 865, 1129, 370, 319, 325, o *parquet* divergiu do encaminhamento oferecido pela secretaria especializada, por considerar que essas despesas, acolhidas na instrução técnica, não constam do débito imputado pelo Acórdão 3.317/2007-Primeira Câmara. De fato, verifico que fazem parte do débito apenas as despesas que não guardam consonância com o objeto do repasse, ou seja, se os produtos adquiridos foram leite em pó ou óleo de soja, os desembolsos já foram considerados regulares desde a primeira decisão nesta TCE.

29. No que concerne ao cofre destinatário do ressarcimento ao erário, acompanho o parecer do MPTCU, salientando que o exposto no Acórdão 1.737/2017-Primeira Câmara, citado pela Serur, foi superado pelo entendimento firmado no Acórdão 1.072/2017-Plenário, após minucioso estudo sobre o assunto. Assim dispôs a referida deliberação em seu item 9.3.3:

“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:

[...]

9.3.3. 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.”

30. Por fim, registro que à peça 129-130 há pronunciamento da Secex-MA acerca de quitação das dívidas imputadas a Antônio Leite Andrade, devendo ser dada quitação ao responsável. O recolhimento a maior, realizado aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), deve ser reconhecido como crédito a favor do responsável, conforme demonstrativos de débito às peças 125-127.

31. Dessa forma, entendo que o recurso deve ser conhecido para, no mérito, ser-lhe negado provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 3.317/2007-TCU-Primeira Câmara.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator