

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, originalmente contra o Sr. Celson César do Nascimento Mendes, a Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher, a Sra. Rosanilde Correa Mendes e o Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão/MA, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao referido município e ao seu fundo municipal de saúde, no exercício de 2011.

2. Os fatos foram apurados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) em fiscalização realizada no município e consignados no Relatório de Auditoria 12.017/2012 (peças 2 a 4).

3. Consoante o relatório do tomador de contas (peça 71), foram identificadas duas irregularidades ensejadoras de dano ao Erário, as quais foram descritas da seguinte forma pela unidade técnica em sua instrução preliminar na fase externa desta TCE (peça 80, p. 8-10):

a. não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos transferidos, conforme evidenciado na Constatação 188069 do relatório de auditoria emitido pelo Denasus, o que ensejou o débito de R\$ 210.253,46, em valores históricos;

b. desvio de objeto na aplicação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, caracterizado pela utilização na própria função, mas em bloco de financiamento distinto daquele para o qual os recursos foram destinados, segundo demonstrado na Constatação 187722 do relatório de auditoria produzido pelo Denasus, o que resultou no débito de R\$ 2.720,50, também em valores históricos.

4. Em relação à primeira irregularidade, o Fundo Nacional de Saúde atribuiu a responsabilidade aos seguintes agentes:

a. Sr. Celson César do Nascimento Mendes, na condição de prefeito municipal e gestor dos recursos no período de 2/1/2009 a 31/12/2012;

b. Sra. Rosanilde Correa Mendes, na qualidade de tesoureira, secretária de finanças municipal e gestora dos recursos no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012; e

c. Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher, que ocupou o cargo de secretária municipal de saúde no período de 2/1/2009 a 31/12/2012.

5. Contudo, a SecexTCE, em sua instrução preliminar, alvitrou proposta de citação solidária apenas dos dois primeiros gestores, sugerindo afastar a responsabilização da Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher, por considerar que o gerenciamento do fundo municipal de saúde, no período analisado, não foi executado pela secretária municipal de saúde, e sim pelo prefeito municipal e pela tesoureira, conforme restou evidenciado na Constatação 187718 do relatório do Denasus e nos demais documentos relativos à realização de despesas ao longo do exercício de 2011 (peça 80, p. 2 e 7-8).

6. No que tange à segunda irregularidade, o tomador de contas imputou a responsabilidade ao Fundo Municipal de Saúde e à Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher.

7. Entretanto, a unidade instrutiva manifestou discordância quanto à identificação dos responsáveis e à necessidade de ressarcimento, pelos motivos sintetizados a seguir.

8. Nos casos de transferências fundo a fundo de recursos do SUS a estados e municípios, comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em objeto ou finalidade diversa da definida em norma, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que cabe ao ente federado

a obrigação de recompor o seu fundo de saúde com recursos próprios, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012. Nesse sentido, citou diversos julgados desta Corte de Contas, com destaque para o entendimento firmado por meio do subitem 9.3.2 do Acórdão 1.072/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

9. Desse modo, caso fosse promovida citação decorrente de desvio de objeto, ela deveria ter como destinatário o município, e não o seu fundo de saúde.

10. No entanto, a SecexTCE deixou de propor a citação do ente federado neste caso, salientando que, em situação semelhante, referente a desvio de objeto ocorrido anteriormente à Lei Complementar 141/2012, esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 1.045/2020-Plenário (TC 005.366/2019-4), de minha relatoria, dispensou o município da obrigação de recompor o seu próprio fundo de saúde. Seguem trechos do voto condutor do referido **decisum**:

“42. Os presentes autos, contudo, guardam a especificidade de que o desvio de objeto ocorreu há cerca de dez anos e, sob esse enfoque, desde já, agradeço as contribuições do Gabinete da Ministra Ana Arraes.

43. Ora, como antes exposto, o processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) deve compatibilizar as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União (art. 36 da Lei 8.080/1990).

[...]

46. Em suma, a cada período de quatro anos há a definição das necessidades de saúde da população e a previsão de recursos para supri-las.

47. Por certo, a ocorrência de desvio de objeto no exercício de 2010 provocou que as ações de saúde naquele exercício não tenham acontecido como o planejado. Ou seja, não ocorreram os procedimentos oftalmológicos então previstos (treino de orientação e mobilidade; atendimento/acompanhamento; e reabilitação visual).

48. Entretanto, não há garantia de que, transcorridos dez anos, tais procedimentos ainda sejam necessários ou se encaixem como prioritários. É possível que essa demanda já tenha sido suprida nos exercícios seguintes e não se faça mais necessária. É igualmente possível que essa demanda ainda seja necessária e já estejam contemplados recursos no plano de saúde atual para supri-la. Ainda é possível que a demanda ainda exista, mas haja outras prioridades para a saúde mais relevantes e que se colocam como prioritárias na destinação dos recursos.

[...]

50. Em suma, quando o Tribunal determina que o município realoque recursos para um objeto atrelado a necessidades de dez anos atrás pode interferir de forma inadequada no uso efetivo dos recursos atualmente disponíveis para tão importante área e afetar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de saúde. Nesse sentido, menciono o decidido mediante o Acórdão 5.313/2019 - Segunda Câmara.

51. Deve, dessa forma, ser considerado o disposto no art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para que, neste caso concreto, não seja efetuada determinação ao município para que recomponha os próprios cofres municipais:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

11. Ademais, considerando que não há nos autos indícios de locupletamento da então secretária municipal de saúde, a unidade instrutiva manifestou-se no sentido de que não seria cabível a imputação de débito a essa gestora.

12. A sua audiência em função da irregularidade em apreço também não fez parte da proposta formulada pela SecexTCE, uma vez que:

a. em 10/10/2012, foi firmado termo de ajuste sanitário (peça 10) entre o Ministério da Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão, com fundamento na Portaria GM/MS 204/2007, vigente à época dos fatos, no qual constou como uma das obrigações da gestora compromitente o depósito de R\$ 69.263,58, com recurso próprio ou do tesouro municipal, no respectivo fundo de saúde;

b. esse depósito compreendia o valor histórico dos débitos relacionados ao desvio de objeto (irregularidade em apreço), originalmente de R\$ 31.450,00, e de outras despesas não comprovadas;

c. em julho de 2013, o Denasus realizou fiscalização **in loco** na referida secretaria municipal de saúde, com o objetivo de verificar o cumprimento do termo de ajuste sanitário, tendo constatado que houve cumprimento, em essência, do plano de trabalho acordado, permanecendo um valor a ser ressarcido ao fundo municipal de saúde de apenas R\$ 2.720,50 (peça 11); e

d. apesar de ter firmado o termo de ajuste sanitário, a secretária não foi a causadora da questão central discutida (desvio de objeto), por não ter atuado como ordenadora de despesas, irregularidade que precedeu à assinatura e execução do aludido termo.

13. Assim sendo, a SecexTCE considerou desnecessária qualquer citação ou audiência relacionada à segunda irregularidade.

14. Por meio do despacho inserto à peça 83, com fulcro na análise empreendida pela unidade técnica, autorizei a citação do Sr. Celson César do Nascimento Mendes e da Sra. Rosanilde Correa Mendes, em razão da não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas.

15. Regularmente citados para oferecerem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia relacionada ao prejuízo decorrente da irregularidade que lhes foi atribuída, os referidos responsáveis permaneceram silentes e não efetuaram o recolhimento durante o prazo que lhes foi concedido.

16. Dando-se prosseguimento ao feito, a unidade técnica realizou nova análise nos autos (peças 104 a 106), tendo elaborado proposta no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis citados, condenando-os em débito em relação às despesas não comprovadas e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Ademais, sugeriu excluir a Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher e o fundo de saúde municipal da relação processual.

17. Feito o resumo dos fatos, passo a decidir.

II

18. Inicialmente, acolho, em essência, os pareceres convergentes da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo dos seguintes comentários adicionais.

19. No tocante às despesas não comprovadas, embora regularmente citados, o Sr. Celson César do Nascimento Mendes e a Sra. Rosanilde Correa Mendes deixaram de apresentar elementos de defesa na fase externa desta tomada de contas especial.

20. Cabe ressaltar que, embora a advogada que representa o Sr. Celson César do Nascimento Mendes tenha solicitado, em 28/10/2020, prorrogação de prazo para apresentação de defesa (peças 93 e 94), dilação que foi concedida por mim, via despacho, até 23/11/2020 (peça 96), não houve nova manifestação do responsável nos autos.

21. Dessa forma, restaram caracterizadas as revelias de ambos os agentes, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22. Convém relembrar que, nos processos no âmbito do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, diferentemente do que ocorre no processo civil. Desse modo, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

23. Contudo, considerando os elementos constantes dos autos, não identifico a presença de evidências capazes de elidir a irregularidade imputada aos referidos gestores ou de afastar as suas responsabilidades.

24. Nesse sentido, é importante destacar que a jurisprudência desta Corte é firme no tocante à responsabilidade do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres. Nesse contexto, todo aquele que utiliza ou gerencia recursos públicos, por dever constitucional e legal, submete-se ao encargo de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos dos arts. 37, **caput**, e 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

25. Portanto, não havendo nos autos elementos que possam comprovar a regularidade na aplicação dos recursos impugnados ou permitir a conclusão pela boa-fé dos agentes, aquiesço ao encaminhamento alvitrado pela unidade técnica e pelo **Parquet** de Contas no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito apurado.

26. Em relação à pretensão punitiva do TCU, relembro que, mediante o Acórdão 1.441/2016-Plenário, este Tribunal uniformizou a jurisprudência no sentido de que o prazo prescricional se subordina às regras estabelecidas nos arts. 189 e 205 do Código Civil, sendo de dez anos, contados da data de ocorrência da irregularidade, cuja contagem é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

27. No caso em apreço, verifico que não se operou tal prescrição, por não haver transcorrido o prazo de dez anos entre as datas da irregularidade (ocorridas de 12/1/2011 a 30/12/2011) e a data do ato que ordenou as citações e, consequentemente, interrompeu a contagem do prazo (23/9/2020, peça 83). Assim sendo, é cabível aplicar, individualmente, aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual, levando em consideração a gravidade da irregularidade cometida e o grau de culpabilidade em suas condutas, fixo em 10% do débito apurado, monetariamente corrigido até esta data.

28. No tocante à irregularidade de desvio de objeto, acompanhando a sugestão contida nos pareceres antecedentes, considero ser o caso de dispensar o município da obrigação de recompor o seu próprio fundo de saúde, tendo em vista que:

- a. a irregularidade ocorreu antes da vigência da Lei Complementar 141/2012;
- b. os recursos foram utilizados na mesma finalidade;
- c. o cumprimento quase integral do termo de ajuste sanitário resultou na redução substancial do débito inicialmente apontado pelo Denasus, passando de R\$ 31.450,00 para R\$ 2.720,50, de modo que a quantia remanescente que deveria ser objeto de recomposição ao referido fundo é de pequena monta;

d. o desvio de objeto ocorreu há cerca de dez anos, de sorte que não vislumbro interesse público em eventual decisão do Tribunal que venha a determinar que o município realoque recursos para um objeto atrelado a necessidades de uma década atrás; e

e. a situação é semelhante àquela apreciada por meio do Acórdão 1.045/2020-Plenário (TC 005.366/2019-4), o que demanda, portanto, ao meu sentir, encaminhamento convergente, cabendo ressaltar, inclusive, que, naquele caso, o desvio de objeto foi bem superior, tendo alcançado o montante de R\$ 302.604,00, em valor histórico.

29. Por fim, embora concorde com a análise empreendida pela unidade técnica e pelo MPTCU no sentido de não responsabilizar a Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher e o fundo de saúde municipal pelas irregularidades tratadas nesta tomada de contas especial, entendo não ser necessário deliberar pelas suas exclusões desta relação processual, uma vez que nem sequer chegaram a ser chamados aos autos por citação ou audiência e, portanto, não integraram o rol de responsáveis deste feito.

30. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de agosto de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator