

Processo TC-003.671/2017-8 (com 86 peças)
Apenso: TC- 030.303/2016-8 (com 13 peças)

Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuida-se de tomada de contas especial, instaurada por conversão do processo de representação TC 030.303/2016-8, versando sobre irregularidades ocorridas no Fundo Municipal de Saúde (FMS) do município de Urbano Santos/MA, relacionadas à aplicação indevida dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2010, tendo como responsáveis o próprio município e os srs. Abnadab Silveira Leda, Newton Tomaz de Aquino Filho, Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira.

Promovido o saneamento dos autos, o auditor-instrutor, por intermédio da instrução acostada à peça 84, concluiu o seguinte:

“CONCLUSÃO

92. *Em face da análise promovida, entende-se que o Tribunal deve considerar revéis o Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e o Município de Urbano Santos/MA, dando prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8443/1992 (§§ 33 e 36-38).*

93. *Quanto às razões de justificativa apresentadas, entende-se que o Tribunal deve rejeitar aquelas referentes ao cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes/incompatíveis com as exigências do MS, o que impõe a aplicação de sanções aos responsáveis.*

94. *Dessa forma, eles estão sujeitos à multa prevista pelo art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 devido a compactuarem com a ocorrência dessas irregularidades.*

95. *Por outro lado, entende-se que o TCU deve acolher parcialmente as razões de justificativa referentes à utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento, para pagamento de despesas junto à Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda. (desvio de objeto), além de afastar a caracterização de dano decorrente de utilização de recursos da saúde para o pagamento de tarifas bancárias.*

96. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do Sr. Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012, do Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, e da Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana e do Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde municipais de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011, respectivamente, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU.*

97. *Quanto ao município de Urbano Santos/MA, entende-se que o ente federativo se encontra obrigado a retornar aos cofres do FNS os recursos recebidos*

irregularmente em razão de incorreções nas informações prestadas e que deram ocorrência à mácula ao fato gerador desses repasses (Valor Histórico: R\$ 187.200,00).

98. Por outro lado, quanto ao pagamento indevido de tarifas bancárias (Valor Histórico: R\$ 439,00) e ao desvio de objeto relativo à utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em aquisições de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio Bloco de Financiamento (para pagamento de despesas junto à Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda.; Valor Histórico: R\$ 237.087,65), propõe-se o afastamento da obrigação de ressarcimento desses recursos pelo município em face de provável manifestação do TCU de que não se deve imputar débito em razão de despesas bancárias decorrentes da simples utilização de serviços bancários (§§ 61-63) e de ausência de interesse público em efetuar possível determinação para o ressarcimento de débito decorrente de desvio de objeto ocorridos há mais de dez anos (§§ 50-57).

99. Propõe-se ainda conceder ao ente federativo novo e improrrogável prazo de quinze dias para o recolhimento da importância devida, atualizada monetariamente (sem a incidência de juros moratórios), nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, §§ 2º ao 4º, do RITCU.

100. Pois, em que pese os referidos dispositivos registrem a necessidade de aferição do requisito da boa-fé para a concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, a jurisprudência do TCU tem considerado que a boa-fé dos entes federados é presumida (Acórdãos 2.968/2015-TCU-2ª Câmara da relatoria do Min. Augusto Nardes, 3.705/2015-TCU-2ª Câmara da relatoria do Min. Raimundo Carreiro e 5.214/2015-TCU-2ª Câmara da relatoria do Min. Vital do Rêgo).

101. Por fim, apesar de esta instrução registrar a proposta de afastamento dos danos caracterizados por pagamentos indevidos de tarifas bancárias e por desvio de objeto ocorridos há mais de dez anos (§ 98), optou-se por manter em matriz de responsabilização anexa as referidas irregularidades (a qual deram origem às citações/audiências dos responsáveis) considerando-se que os autos ainda aguardam o pronunciamento do ministro-relator do feito quanto ao acolhimento, ou não, dessa proposta.”

Ato contínuo, foi apresentada a seguinte proposta de encaminhamento:

“102. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis o Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho (CPF 427.606.663-87) e o Município de Urbano Santos/MA, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

b) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), pela Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana (CPF 628.881.023-15) e pelo Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira (CPF 723.304.813-49);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), da Sra. Euzamar de Araújo Silva Santana (CPF 628.881.023-15), do Sr. André Gustavo Moraes de Oliveira (CPF 723.304.813-49) e do Sr. Newton Tomaz de Aquino Filho (CPF 427.606.663-87);

- d) aplicar aos Srs. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), Euzamar de Araújo Silva Santana (CPF 628.881.023-15), André Gustavo Moraes de Oliveira (CPF 723.304.813-49) e Newton Tomaz de Aquino Filho (CPF 427.606.663-87) a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas supra, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;
- f) com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, §§ 2º e 3º do Regimento Interno do TCU, fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que o Município de Urbano Santos/MA comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias abaixo discriminadas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

[tabela no original]

- g) informar ao Município de Urbano Santos/MA que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios, nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992;
- h) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer ao responsável que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);
- i) remeter cópia da deliberação que vier a ser exarada à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, e à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência; e informá-los que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;
- j) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

O corpo diretivo da SecexTCE manifestou-se de acordo (peças 85/6).

II

O Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva.

Contudo, no tocante à responsabilização daqueles que foram ouvidos em audiência em virtude de desvio de objeto verificado na aplicação de recursos repassados à municipalidade, o auditor-instrutor concluiu que o atual entendimento do Tribunal – de que não seria conveniente e oportuno determinar a recomposição do Fundo Municipal de Saúde - enfraqueceria a possibilidade de ser aplicada qualquer sanção aos responsáveis pela gestão de tais recursos. Veja-se o que ponderou o auditor-instrutor:

“54. Já pelo Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymmler), mesmo reconhecendo a necessidade de devolução dos recursos aplicados com desvio de objeto antes do advento da LC 141/2012, o TCU entendeu que, naquele caso concreto em especial, cuja transferência fundo a fundo ocorreu no ano de 2010, não faria sentido exigir a devolução dos recursos pelo município para o fundo municipal de saúde pois a política pública que vigia naquela época (dez anos atrás) poderia não ser a mais adequada na atualidade, o que iria gerar o comprometimento na alocação de recursos nos programas atuais de saúde a cargo do município, sendo aplicável o disposto no art. 20 da LINDB, segundo o qual o órgão deliberativo deve avaliar as consequências práticas de sua decisão, cabendo, eventualmente, a responsabilização do gestor:

37. Antes da vigência da Lei Complementar 141/2012, a jurisprudência amplamente majoritária desta Corte de Contas era no sentido da não devolução de recursos aplicados em desvio de objeto, seja nas transferências na área de saúde “fundo a fundo”, seja nas transferências via convênios e outros congêneres.

38. Entretanto, com o advento dessa norma, vem se formando uma corrente jurisprudencial no sentido de que, mesmo para recursos repassados antes de sua vigência, haveria a obrigação de ressarcimento do ente municipal ao respectivo fundo municipal de saúde (v.g. Acórdãos 1.037/2019 - Plenário e 3.536/2019 - 1ª Câmara).

39. Por certo, esse novo entendimento não advém da Lei Complementar 141/2012, que não retroage, mas sim de nova percepção deste Tribunal sobre a matéria. Isso porque, segundo essa linha de entendimento, seria mais consentâneo com o interesse público assegurar que a prestação dos serviços de saúde ocorra de acordo com a estratégia predefinida e, portanto, presumivelmente, contribuindo para uma alocação ótima dos escassos recursos disponíveis.

(...)

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).

(...)

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.

49. Em outras palavras, a transferência dos recursos federais ora questionados teve como fim a prestação de serviços definidos por condições particulares da realidade daquele período. Remanejar recursos do município agora representaria obrigação dissociada da análise das reais necessidades da população local, com impacto no planejamento das ações de saúde, que, por sua vez, também seguem ditames legais específicos.

50. Em suma, quanto 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."

52. Outro aspecto a ser considerado é que o gestor atual da municipalidade não deu causa ao desvio praticado por seu longínquo antecessor. Ou seja, esse primeiro que, presumivelmente, fez um adequado planejamento de saúde e buscou cumpri-lo, vai ter a realização de suas metas prejudicadas por um fato a que não deu causa. Ou seja, acaba-se, por via transversa, punindo o bom gestor, sem prejuízo, por certo, da população que não vai ter atendidas as suas necessidades mais prementes de saúde.

53. Creio não haver dúvidas de que a prática de desvio de objeto na área de saúde é fato grave e que deve estar sujeito a uma resposta pronta e rígida por parte desta Corte de Contas de forma a desencorajar tal procedimento. Nesse aspecto, creio que a aplicação de sanção pecuniária e o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis por tal procedimento sirvam ao propósito de prevenir a ocorrência de outras infrações e de desestimular a prática da conduta.

54. Por outro lado, a determinação para que a municipalidade recomponha os próprios cofres municipais pode ter o efeito contrário, ou seja, servir de estímulo para que o gestor pratique o desvio de objeto. Isso porque, ciente de que a determinação, de acordo com os necessários trâmites processuais, não ocorrerá durante o seu mandato, o gestor pode se sentir estimulado a praticar o ilícito de forma a prejudicar o seu sucessor, eventual adversário político. Ou seja, o

prefeito antecessor pratica o ato ilícito para atender interesses próprios de sua gestão e ainda prejudica o seu sucessor.

55. *Em sendo assim, embora por motivos diversos, acolho a proposta do Ministério Público junto ao TCU no sentido de acatar as alegações de defesa apresentadas pela municipalidade. (trecho do voto que delineou o Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário)*

55. ***Dessa forma, o Plenário do TCU posicionou-se por acolher as alegações do município e afastar a obrigação de que o ente federativo efetuasse o ressarcimento de valores acometidos por desvio de objeto (há mais de dez anos) ao respectivo Fundo Municipal de Saúde.***

56. *Retornando ao processo em tela, é forçoso reconhecer que as considerações expostas no voto que deu origem ao Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário, quanto à ocorrência de desvio de objeto há mais de dez anos, assemelham-se às particularidades desta TCE.*

57. *Portanto, a partir de todo o exposto, e principalmente de provável desfecho similar de manifestação do TCU pela ausência de interesse público em efetuar possível determinação para o ressarcimento de débito decorrente de desvio de objeto ocorridos há mais de dez anos, considera-se que caberia propor o afastamento da responsabilidade de o município restituir R\$ 237.087,65 aos cofres de seu fundo municipal de saúde.*

58. ***Nessa seara, em face do afastamento dessa obrigação, também se enfraqueceria qualquer possibilidade de o TCU aplicar sanções punitivas aos ex-gestores arrolados quanto à ocorrência de desvio de objeto na utilização desses mesmos recursos.***

59. *Por isso, especificamente quanto à essa irregularidade, posiciona-se pelo acolhimento das razões de justificativa do Sr. Abnadb Silveira Leda, na condição de prefeito de Urbano Santos/MA na gestão 2009-2012.*

60. *Ressalte-se que esse posicionamento se aproveita ao Srs. Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010, Euzamar de Araújo Silva Santana, na condição de secretária municipal de saúde de 1º/9/2009 a 20/5/2010, e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretário municipal de saúde de 26/5/2010 a 11/9/2011. (grifou-se)*

Conforme se depreende do excerto antes transcrito, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1045/2020-Plenário, firmou entendimento de que, nas hipóteses de desvio de objeto observados a mais de 10 (dez) anos, não seria razoável expedir a determinação de recomposição dos cofres municipais, pois, nessa hipótese, o TCU poderia “*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.*”

Tal raciocínio, contudo, não “*enfraqueceria qualquer possibilidade de o TCU aplicar sanções punitivas aos ex-gestores arrolados quanto à ocorrência de desvio de objeto na utilização desses mesmos recursos*”.

Com efeito, o raciocínio relacionado a não ser determinada a recomposição dos cofres municipais não decorre do afastamento das falhas, do reconhecimento de uma conduta ilibada dos gestores públicos, mas do entendimento de que essa determinação tardia poderia ir de encontro aos atuais anseios do Município e poderia prejudicar o atual gestor municipal.

Assim, ao contrário do que entende o auditor-instrutor, remanesce ilesa a possibilidade de o Tribunal avaliar a conduta dos gestores e, na hipótese de não terem sido trazidas razões de justificativa aptas a afastar os problemas relacionados à aplicação desses escassos valores em objetos distintos, devem ser rejeitadas tais razões de justificativa, com a consequente consideração

deste fato para fundamentar a aplicação de sanção de natureza pecuniária aos responsáveis.

Dito isso, considerando que os responsáveis não trouxeram quaisquer elementos aptos a afastar o desvio de objeto verificado nos autos, devem ser rejeitadas as razões de justificativa dos srs. Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito do município de Urbano Santos/MA, Euzamar de Araújo Silva Santana, ex-secretária municipal de saúde (1º/9/2009 a 20/5/2010), e André Gustavo Moraes de Oliveira, ex-secretário municipal de saúde (26/5/2010 a 11/9/2011), relacionadas à ocorrência de desvio de objeto na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., devendo tal rejeição ser considerada na fixação de multa a ser imposta aos responsáveis.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva, salientando, apenas, que devem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito do município de Urbano Santos/MA, Euzamar de Araújo Silva Santana, ex-secretária municipal de saúde (1º/9/2009 a 20/5/2010), e André Gustavo Moraes de Oliveira, ex-secretário municipal de saúde (26/5/2010 a 11/9/2011), relacionadas à ocorrência de desvio de objeto na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., devendo tal rejeição ser considerada na fixação do valor de multa a ser imposta aos responsáveis.

Brasília, 17 de Setembro de 2021.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador