

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por conversão do processo de representação TC 030.303/2016-8, em atendimento à determinação do Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara, a respeito de 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 aquele município e Abnadb Silveira Leda, na condição de prefeito, na gestão 2009-2012; Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2010; e Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários de saúde do município, de 1º/9/2009 a 20/5/2010 e de 26/5/2010 a 11/9/2011, respectivamente.

O processo TC 030.303/2016-8 originou-se do Relatório de Auditoria 10965 (peça 1, p. 4-31) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), realizada na Secretaria de Saúde de Urbano Santos, com o objetivo de verificar o cumprimento de recomendações decorrentes de fiscalização anterior (Auditoria 6271), também realizada naquele município (peça 1, p. 7).

O Denasus recomendou a restituição de R\$ 424.726,65 ao Fundo Nacional de Saúde em razão das seguintes irregularidades:

“a) as quantidades de Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal do município não correspondiam ao incentivo financeiro recebido do Fundo Nacional de Saúde (FNS) no período de janeiro a dezembro de 2010, pois verificou-se a insuficiência da estrutura física exigida para o funcionamento das equipes informadas, gerando proposição de ressarcimento no valor total de R\$ 187.200,00 (Constatação nº 135758 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, pp. 8-9 e 40-41);

b) verificou-se a utilização de recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica para a aquisição de medicamentos hospitalares não relacionados exclusivamente ao próprio bloco de financiamento, gerando proposição de ressarcimento de R\$ 237.087,65 (Constatação nº 137873 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, p. 14-15); e

c) verificou-se a utilização de recursos financeiros do Piso de Atenção Básica, sem a devida provisão de fundos, para pagamentos de tarifas de emissão de TED/DOC e extratos, gerando proposição de ressarcimento de R\$ 439,00 (Constatação nº 137905 do Relatório de Auditoria nº 10965 do Denasus; peça 1, pp. 15-16, 38-39 e 45).”

A então Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (SecexMA) ratificou as irregularidades identificadas nos relatórios de auditoria do Denasus e divergiu da responsabilização efetuada pelo órgão de auditoria do SUS, uma vez que entendeu ser o município de Urbano Santos/MA o responsável pelo ressarcimento da totalidade dos débitos apurados aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, por ter se beneficiado dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, utilizando-os em desvio de finalidade (peça 3, p. 3-8).

Entendeu não caber a imputação de débito aos gestores ante a inexistência de indícios de locupletamento, sendo o caso apenas de chamá-los em audiência quanto às irregularidades praticadas na aplicação dos recursos federais recebidos (peça 3, p. 3-8).

Propôs ainda a realização de diligência ao Banco do Brasil para que encaminhasse cópia do extrato bancário da conta corrente na qual os recursos do PAB/MS foram movimentados pelo município de Urbano Santos, a fim de carrear evidências ao processo (peça 3, p. 8).

O TCU acolheu as propostas e, por meio do Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara, de minha relatoria, conheceu da representação para, no mérito, considerá-la procedente; converteu os autos em tomada de contas especial e determinou à Secex/MA que promovesse a citação, as audiências e a diligência sugeridas (peça 5).

No âmbito desta tomada de contas especial, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) realizou as audiências, citação e diligência, corrigindo o cofre credor, tendo em vista que a ocorrência que maculou o fator gerador de alguns repasses - quantidades de Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal do município não-correspondentes ao incentivo financeiro recebido do Fundo Nacional de Saúde (FNS) – e fez com que o município recebesse recursos federais irregularmente enseja a obrigação de o município restituir o Fundo Nacional de Saúde e, não, o Fundo Municipal de Saúde.

Abnadab Silveira Leda, na condição de prefeito, na gestão 2009-2012; Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, na condição de secretários municipais de saúde, apresentaram suas razões de justificativa.

Newton Tomaz de Aquino Filho, na condição de secretário de finanças do município, e o Município de Urbano Santos quedaram-se silentes, razão pela qual a SecexTCE propôs considerá-los revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando seguimento ao feito.

A unidade técnica considerou, quanto à irregularidade “b”, caracterizada como desvio de objeto na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma, que cabe o afastamento da responsabilidade de o município restituir R\$ 237.087,65 aos cofres de seu fundo de saúde. Fundamentou a análise nas considerações expostas no voto que deu origem ao Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário, que trata de caso análogo, em que a irregularidade se deu há mais de dez anos.

Entendeu ainda que o afastamento dessa obrigação de restituição dos recursos públicos enfraqueceu a possibilidade de o TCU aplicar sanções punitivas aos ex-gestores arrolados quanto ao desvio de objeto na utilização dos mesmos recursos.

Propôs, por conseguinte, especificamente quanto à essa irregularidade, o acolhimento das razões de justificativa de Abnadab Silveira Leda e o aproveitamento desse posicionamento a Newton Tomaz de Aquino Filho, Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira.

Quanto à utilização de recursos da saúde para o pagamento de tarifas bancárias, a SecexTCE sugeriu o afastamento da obrigação de ressarcimento no valor total de R\$ 439,00, e, conseqüente, da sanção punitiva aos responsáveis por este fato, ante precedentes do TCU no sentido de que não se deve imputar débito em razão de despesas bancárias decorrentes da simples utilização de serviços necessários à manutenção da conta (acórdãos 169/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer; 4661/2017-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler; 2508/2018-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e 912/2014-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

No que concerne ao pedido de Euzamar de Araújo Silva Santana para a produção de novas provas testemunhais e documentais (peça 54, p. 10-11), a unidade técnica deixou consignado que os normativos vigentes no TCU não permitem solicitar produção de provas ou o arrolamento de testemunhas; que o Tribunal deve julgar com respaldo nas provas documentais juntadas aos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa.

Por fim, a SecexTCE propôs rejeitar as razões de justificativa apresentadas referentes ao cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes ou incompatíveis com as exigências do MS, e julgar irregulares as contas de Abnadab Silveira Leda, Euzamar de Araújo Silva Santana,

André Gustavo Moraes de Oliveira e Newton Tomaz de Aquino Filho, aplicando-lhes 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 RI/TCU; bem como fixar novo e improrrogável prazo de 15 dias para que o Município de Urbano Santos comprove o recolhimento da importância correspondente aos recursos recebidos irregularmente em razão de incorreções nas informações prestadas e que ensejaram a mácula no fato gerador desses repasses, no valor histórico de R\$ 187.200,00, 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 RI/TCU.

Por fim, sugeriu autorizar, desde já, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU.

O MP/TCU discordou da unidade técnica quanto ao afastamento da aplicação de sanções punitivas aos ex-gestores arrolados em razão da ocorrência de desvio de objeto na utilização dos recursos públicos federais.

Deixou consignado que *“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”*.

Manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da SecexTCE; propondo, entretanto, a rejeição das razões de justificativa apresentadas por Abnadab Silveira Leda, Euzamar de Araújo Silva Santana e André Gustavo Moraes de Oliveira, 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.

II

Alinho-me ao encaminhamento proposto pela SecexTCE com as ressalvas do MP/TCU e com as considerações que faço a seguir.

Até o advento do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Bruno Dantas, firmando o entendimento acerca da aplicação da LC 141/2012, no sentido de que o município teria que devolver os recursos ao seu respectivo fundo municipal de saúde, o TCU corroborava a tese de que a caracterização do desvio de objeto não ensejava a devolução dos recursos assim aplicados, cabendo a restituição apenas na hipótese de desvio de finalidade.

Mediante o referido *decisum*, em linha com o disposto na LC 141/2012, o TCU passou a entender que, nas hipóteses de desvios de objeto e de finalidade, o município deve devolver os recursos ao fundo municipal, sem, contudo, fixar, expressamente, o marco temporal a partir do qual tal entendimento seria aplicável.

Com o Acórdão 1.391/2019-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, que cuidou da questão temporal de aplicabilidade do mencionado entendimento, o TCU acolheu a tese de que é necessária a devolução dos recursos no caso de desvio de objeto, mesmo para as transferências fundo a fundo realizadas antes da LC 141/2012, pois caracteriza afronta às disposições da lei orçamentária que fixou destinação específica para esses recursos

Por meio do Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler, o TCU, mesmo reconhecendo a necessidade de devolução dos recursos aplicados com desvio de objeto antes do advento da LC 141/2012, entendeu que, naquele caso concreto, cuja transferência fundo a fundo ocorreu no ano de 2010, não faria sentido exigir a devolução dos recursos pelo

município ao fundo municipal de saúde, pois a política pública que vigia naquela época (dez anos antes) poderia não ser a mais adequada na atualidade, o que iria gerar o comprometimento na alocação de recursos nos programas de saúde a cargo do município no momento presente, 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.

O mesmo entendimento deve ser aplicado ao caso destes autos, em que as irregularidades ocorreram em 2010, e, ao expedir determinação de recomposição dos cofres municipais, 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”*.

Porém, considerando que os responsáveis não trouxeram elementos aptos a afastar o desvio de objeto verificado nos autos, rejeito as razões de justificativa de Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito do município de Urbano Santos/MA; Euzamar de Araújo Silva Santana, ex-secretária municipal de saúde (de 1º/9/2009 a 20/5/2010); e André Gustavo Moraes de Oliveira, ex-secretário municipal de saúde (de 26/5/2010 a 11/9/2011), relacionadas à aludida ocorrência de desvio de objeto na utilização de recursos da saúde para o pagamento da empresa Zilfarma Produtos Farmacêuticos Ltda., e aplico aos citados responsáveis e a Newton Tomaz de Aquino Filho a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Rejeito, ademais, as razões de justificativa referentes ao cadastramento de equipes de saúde e odontológicas inexistentes ou incompatíveis com as exigências do Ministério da Saúde, e julgo irregulares as contas de Abnadab Silveira Leda, Euzamar de Araújo Silva Santana, André Gustavo Moraes de Oliveira e de Newton Tomaz de Aquino Filho, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que não devem responder pelo dano ao Erário; bem como fixo novo e improrrogável prazo de 15 dias para que o Município de Urbano Santos/MA comprove o recolhimento da importância correspondente aos recursos recebidos irregularmente, no valor histórico de R\$ 187.200,00, 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.

Ressalto que, neste caso, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU, que se subordina ao prazo geral decenal indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil e conforme o entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Isso porque as irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram no exercício de 2010 e houve a interrupção do prazo prescricional em 7/2/2017 (ou seja, há menos de 10 anos), com a expedição de determinação das citações e audiências, por meio do Acórdão 396/2017-TCU-1ª Câmara.

Por fim, deixo de autorizar o parcelamento antecipado do pagamento das dívidas, devendo os responsáveis requerê-lo em vista de justificada impossibilidade de quitar o débito no termo fixado por lei.

Feitas essas considerações, e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de agosto de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator