

TC 001.031/2022-8

Tomada de contas especial

Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em razão de irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Município de Cidade Ocidental/GO, no exercício de 2012, para aplicação nos serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

2. O relatório do tomador de contas concluiu pela existência de dano no valor histórico de R\$ 123.872,11, sob a responsabilidade do Sr. Alex José Batista, em razão da não comprovação de despesas e do desvio de finalidade na aplicação dos recursos (peça 80).

3. No âmbito deste Tribunal, procedeu-se à citação do responsável pelo débito originário em vista da ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos do PSB/PSE. Adicionalmente, realizou-se a citação do Município de Cidade Ocidental/GO, em razão da utilização dos recursos federais em finalidade diversa da previamente pactuada, sem autorização do órgão repassador, em benefício do ente federado. A mesma irregularidade motivou a audiência do Sr. Alex José Batista.

4. Apesar de devidamente notificado, consoante atesta o aviso de recebimento na peça 96, o responsável permaneceu silente, enquanto a defesa apresentada pela prefeitura foi rejeitada, resultando em proposta de fixação de novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o Município de Cidade Ocidental/GO recolha aos cofres do FNAS as importâncias referentes ao desvio identificado.

5. Com as vênias de estilo, divirjo do encaminhamento cogitado, pelas razões adiante expostas.

6. Conforme se extrai da tabela na peça 80, p. 5-6, os valores objeto de devolução originam-se basicamente de duas irregularidades, quais sejam, a utilização de recursos em despesas incompatíveis com o respectivo piso, ou inelegíveis, e a ausência de documentação comprobatória de gastos.

7. No caso do custeio de dispêndios fora do piso legalmente estipulado, não obstante os objetivos a serem atingidos possuam correlação com a assistência social, permanece a irregularidade da conduta adotada pelo responsável, o que justificaria sua apenação com multa, se esse fosse o único motivo de glosa, como se verá adiante.

8. Quanto ao desvio identificado, cabe menção a situações semelhantes em que o Tribunal se manifestou sobre o assunto.

9. No TC 023.521/2017-1 se discutiu, entre outras irregularidades, o desvio de objeto na utilização de recursos do Projovem para a execução do Peti, ocasião em que foi proferido o Acórdão 7.968/2021-TCU-2ª Câmara, do qual transcrevo trecho do voto condutor relativo ao tema, proferido pelo Exmo. Ministro Marcos Bemquerer Costa:

26. O caso em exame se assemelha aos precedentes acima mencionados porque os repasses automáticos do Fundo Nacional da Assistência Social, assim como os do Fundo Nacional de Saúde, também decorrem da Lei Orgânica da respectiva função de governo, das respectivas normas operacionais básicas e demais instrumentos de regulamentação baixados pelo Poder Executivo Federal, com base em critérios demográficos e no perfil populacional.

27. Pela aplicação do brocardo latino **ubi eadem ratio ibi idem jus** - onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito -, é necessário concluir que o desrespeito à estrutura de pisos de financiamento da Assistência Social, assim como a inobservância dos blocos de financiamento das ações de Saúde, também representam relevante descumprimento de normas federais, que têm como consequência a ofensa ao princípio do planejamento, da programação orçamentária e da execução da Política Nacional da Assistência Social.

28. A ausência de indícios de locupletamento não afasta a irregularidade das contas do ex-Prefeito, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, bem como a aplicação de multa ao gestor que deu destino às verbas públicas em contrariedade a norma regulamentar, nos termos do art. 58, inciso I, da referida lei. Em apoio a esta exegese, menciono os Acórdãos/1ª Câmara 1.321/2014 e 4.564/2014, Relator Ministro José Múcio; e Acórdãos/2ª Câmara 3.515/2013, Relator Ministro-Substituto André Luis de Carvalho; e 4.217/2014, da minha Relatoria.

10. O mesmo ocorreu no TC 019.547/2020-0, do qual transcrevo parte do voto condutor do Acórdão 1.144/2021-TCU-1ª Câmara, da lavra do Exmo. Ministro Jorge Oliveira:

"6. A transferência e aplicação dos recursos de que tratam estes autos eram regidos pela Portaria GM/MS 204/2007, do Ministério da Saúde. De acordo com os arts. 5º e 6º dessa norma, os recursos destinados às ações e aos serviços de saúde eram transferidos para blocos específicos de financiamento e deveriam ser aplicados exclusivamente no grupo respectivo.

7. No caso em exame, portanto, restou constatada infração àqueles dispositivos por parte do ex-secretário de saúde. Por outro lado, verificou-se que a comunidade local foi beneficiada pelas ações desenvolvidas, não havendo ainda indício de obtenção de vantagens indevidas ou desfalque pelo agente público. Assim, e na linha dos precedentes jurisprudenciais desta Corte (Acórdão 1885/2015-TCU-Plenário, 1.045/2020-Plenário, 3.990/2016-1ª Câmara e 3.536/2019-1ª Câmara), estou de acordo com o encaminhamento da Secex/TCE em julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992."

11. Conforme se extrai dos excertos acima, mesmo diante da ausência de indícios de malversação dos recursos ou de locupletamento dos responsáveis, o posicionamento do Tribunal é firme quanto à reprovabilidade de condutas dessa natureza, o que motiva a irregularidade das contas e a aplicação da multa cominada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12. Em relação ao TC 023.521/2017-1, o relator consignou ser cabível a exigência de devolução dos valores utilizados com desvio de objeto pelo município, entretanto deixou de proceder à citação do ente federado em razão do longo lapso temporal até então transcorrido. Já no TC 019.547/2020-0, o relator pugnou pela não restituição de valores pelo município, no que foi acompanhado pelo colegiado da 1ª Câmara.

13. Acresço à análise em curso o Acórdão 1.981/2023-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou regulares com ressalvas as contas do ente federado e irregulares as dos responsáveis, com aplicação de multa pela conduta de utilizar recursos de um piso para custeio das despesas integrantes de outro.

14. Como se vê, a jurisprudência deste Tribunal pode oscilar quando se trata de impor aos municípios a obrigação de recompor seus fundos municipais por desvio de objeto. Além de levar em consideração o lapso temporal desde a realização dos repasses, as decisões costumam ser divergentes quando se trata de recursos repassados fundo a fundo na área de saúde, a depender de a transferência ser anterior ou posterior ao exercício de 2012.

15. Tal marco foi estabelecido após análise do TC 022.118/2015-2, que tratou de representação formulada pela então SecexSaúde, no qual este Tribunal firmou, por meio do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, o seguinte posicionamento acerca de desvios identificados entre os blocos legalmente definidos:

9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa;

16. Não obstante o entendimento acima reproduzido, houve flexibilização quanto à obrigatoriedade de devolução de recursos pelos municípios nos casos de repasses anteriores à Lei Complementar 141/2012, sobretudo quando associados a interregno considerável de tempo desde a transferência, fator avaliado como capaz de trazer impactos orçamentários indesejáveis do ponto de vista do planejamento local. A questão foi tratada pelo relator do Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos:

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, 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).

17. Em relação ao Município de Cidade Ocidental/GO, trata-se de transferência realizada no exercício de 2012, há cerca de dez anos, sendo razoável admitir que possa ter ocorrido mudanças no cenário local, mormente se consideradas as consequências advindas da pandemia ocasionada pela Covid-19. Nesse sentido, retirar recursos dos cofres do ente federado para recompor seu fundo municipal de assistência social pode configurar medida prejudicial, o

que me leva a propor, excepcionalmente e na linha da jurisprudência já colacionada, a dispensa de devolução de valores pela prefeitura.

18. Nesse sentido, a despeito de reconhecer a existência de decisões divergentes nos resultados da pesquisa à base disponível neste Tribunal, entendo que, no caso ora em análise, não se deva condenar o ente federado em débito. Subsiste, contudo, a necessidade de imputar débito e aplicar multa ao gestor revel, dada a existência de dano originário da não comprovação da regular aplicação dos valores repassados pelo FNAS, visto não ter apresentado documentação apta a permitir a destinação dada a parte dos recursos.

19. Diante do exposto, renovando as vênias por dissentir da unidade técnica, este membro do Ministério Público junto ao TCU propõe:

I. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Cidade Ocidental/GO;

II. com fundamento no art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 208 do RI/TCU, julgar regulares com ressalvas as contas do Município de Cidade Ocidental/GO;

III. com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, c/c o art. 19, da Lei 8.443/1992, e no art. 209, inciso II, do RI/TCU julgar irregulares as contas do Sr. Alex José Batista (CPF 845.989.301-44), condenando-o ao ressarcimento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a” da Lei 8.443/1992, c/c art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/3/2012	7.317,73
9/4/2012	1.335,00
4/6/2012	7.005,58
6/8/2012	2.003,00
30/11/2012	5.938,04
14/3/2012	630,00
18/6/2012	720,00
11/7/2012	630,00
16/7/2012	4.370,95
6/8/2012	4.071,20
9/10/2012	3.430,00
9/10/2012	4.218,00
30/11/2012	3.504,50
18/5/2012	4.012,20
15/2/2012	1.980,00
11/7/2012	1.335,00

IV. aplicar ao Sr. Alex José Batista (CPF 845.989.301-44) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que

comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

VI. enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e ao responsável, para ciência.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé
Procurador