

Proc. TC 026.249/2020-0
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor do Município de Porto Grande/AP e dos Senhores Valberval Ferreira da Silva (Secretário Municipal de Saúde no período de 20/6/2011 a 6/6/2012), Alessandro Otávio Afonso Lobato (Secretário Municipal de Saúde no período de 6/6/2012 a 31/12/2012) e José Maria Bessa de Oliveira (Prefeito Municipal no período de 1/1/2005 a 31/12/2012), em razão de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pela União por meio do FNS/MS.

2. Os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Porto Grande/AP, no período de 1/1/2012 a 31/5/2013, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), conforme consignado no Relatório de Auditoria do Denasus n.º 13493 (peça 7, pp. 1-83), de 13/9/2013, e no Relatório Complementar de Auditoria (peça 7, pp. 84-171), de 16/3/2018.

3. Duas constatações do Denasus impactam a presente TCE: a) Constatação 267023 (renumerada para 435808 no relatório complementar) - despesas realizadas com recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica, em serviços que não se enquadram como ações e serviços públicos de saúde (peça 7, pp. 11 e 90); e b) Constatação 266653 (renumerada para 435801 no relatório complementar) - pagamentos de despesas com recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde à Secretaria Municipal de Saúde de Porto Grande/AP, sem documentação comprobatória (peça 7, pp. 9 e 88).

4. Com base nessas duas constatações, o Relatório de Tomada de Contas Especial concluiu que o valor original do dano seria de R\$ 1.561.804,13 (R\$ 231.247,62 sob a responsabilidade solidária dos Srs. Valberval Ferreira da Silva e José Maria Bessa de Oliveira; R\$ 1.255.995,49 sob a responsabilidade solidária dos Srs. Alessandro Otávio Afonso Lobato e José Maria Bessa de Oliveira; e R\$ 74.561,02 sob a responsabilidade exclusiva da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Porto Grande/AP).

5. Por meio do Relatório de Auditoria da peça 40, a Controladoria-Geral da União anuiu às conclusões do tomador de contas. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente de Controle Interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 41 e 42).

6. No TCU, em instrução preliminar (peça 47), a então SecexTCE delimitou as irregularidades e propôs realizar as seguintes citações/audiências:

- Irregularidade a): não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Porto Grande/AP, evidenciado na constatação 266653 do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 13493 (renumerada para 435801 no relatório complementar).

- Citação dos responsáveis Valberval Ferreira da Silva e José Maria Bessa de Oliveira, em solidariedade, pelo débito original de R\$ 231.247,62 (entre 2/5/2012 e 17/5/2012).

- Citação dos responsáveis Alessandro Otávio Afonso Lobato e José Maria Bessa de Oliveira, em solidariedade, pelo débito original de R\$ 1.255.995,49 (entre 14/6/2012 e 28/12/2012).

- Irregularidade b): desvio de finalidade na aplicação de recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde, repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Porto Grande/AP, na modalidade fundo a fundo, caracterizado pela utilização em gasto

público alheio às ações e aos serviços de saúde, evidenciado na constatação 267023, constante do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 13493 (constatação renumerada para 435808 no relatório complementar).

- Citação do Município de Porto Grande/AP, na condição de ente beneficiário, pelo débito original de R\$ 74.561,02 (entre 2/5/2012 e 20/5/2013).

- Irregularidade c): aplicação de recursos federais do SUS em benefício da municipalidade, mas em gasto público alheio às ações e aos serviços de saúde autorizados nos normativos do SUS, caracterizando desvio de finalidade, evidenciado na constatação 267023, constante do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 13493 (constatação renumerada para 435808 no relatório complementar).

- Audiência dos Srs. Valberval Ferreira da Silva, Alessandro Otávio Afonso Lobato e José Maria Bessa de Oliveira.

7. Devidamente notificados, conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 76), transcorrido o prazo regimental, os quatro responsáveis permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis.

8. Na instrução da peça 77, a AudTCE verificou que ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória nos presentes autos, com base na Resolução/TCU n.º 344/2022. Como termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal), adotou a data de 13/9/2013, em que concluído o Relatório de Auditoria do Denasus n.º 13493, com supedâneo no art. 4.º, inciso IV, da Resolução n.º 344.

9. A Unidade Técnica apresentou a tabela abaixo com os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), nos termos do art. 5.º da Resolução.

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
	13/9/2013	Relatório de Auditoria do Denasus n.º 13493 (peça 7, p. 1-83)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	17/4/2014	Notificação do Município (peça 30, p. 4, e peça 31, p. 2)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Ordinária (quinquenal)
2	5/5/2014	Notificação do Responsável Valberval Ferreira da Silva (peça 24, p. 5)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Ordinária (quinquenal)
3	26/5/2014	Notificação do Responsável José Maria Bessa de Oliveira (peça 26, p. 5)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Ordinária (quinquenal)
4	26/5/2014	Notificação do Responsável Alessandro Otávio Afonso Lobato (peça 28, p. 5)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Ordinária (quinquenal)
5	16/3/2018	Relatório Complementar de Auditoria do Denasus n.º 13493 (peça 7, p. 84-171)	Art. 5º, inc. II	Interrupção da Prescrição Intercorrente
6	10/1/2019	Notificação do Responsável Valberval Ferreira da Silva (peça 24, p. 6-10, e peça 25, p. 5-6)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Intercorrente
7	10/1/2019	Notificação do Responsável José Maria Bessa de Oliveira (peça 26, p. 5-6, e peça 27, p. 5)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Intercorrente

8	10/1/2019	Notificação do Responsável Alessandro Otávio Afonso Lobato (peça 28, p. 6-8, e peça 29, p. 6)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Intercorrente
9	16/10/2019	Relatório do Tomador de Contas (peça 38)	Art. 5º, inc. II	Interrupção da Prescrição Intercorrente
10	22/6/2020	Relatório de Auditoria do Controle Interno, Certificado de Auditoria e Parecer do Órgão de CI (peças 40 a 42)	Art. 5º, inc. II	Interrupção da Prescrição Intercorrente
11	21/7/2020	Autuação da TCE no TCU e início da fase externa	Art. 5º, inc. II	Interrupção da Prescrição Intercorrente
12	20/6/2022	Instrução inicial e determinação de citação e audiência dos responsáveis (peças 47 a 49)	Art. 5º, inc. II	Interrupção da Prescrição Intercorrente
13	3/8 e 22/11/2022	Notificação dos responsáveis/conclusão das notificações, conforme despacho à peça 76	Art. 5º, inc. I	Interrupção da Prescrição Intercorrente

10. Concluiu que não transcorreu o prazo prescricional de cinco anos entre os eventos processuais reproduzidos acima, não tendo sido caracterizada a prescrição ordinária (quinquenal) do art. 2.º da Resolução n.º 344. Por outro lado, constatou o decurso do prazo prescricional de três anos entre os eventos “4” e “5” da tabela, evidenciando a ocorrência da prescrição intercorrente do art. 8.º da Resolução.

11. Em função dessa ocorrência, a AudTCE propõe que o Tribunal reconheça a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, por se tratar de matéria de ordem pública, e archive o presente processo, nos termos dos arts. 1.º e 11 da Resolução/TCU n.º 344, do art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999, e do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

12. Com as devidas vênias à Unidade Técnica, entendemos de modo diverso. A peça 3 apresenta cópia do Acórdão n.º 1.072/2017-TCU-Plenário (TC 022.118/2015-2), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, que tratou de representação formulada pela então SecexSaúde, noticiando supostas irregularidades na atuação dos gestores do Fundo Nacional de Saúde, identificadas no âmbito da prestação de contas do FNS no exercício de 2013 (TC 019.865/2014-7).

13. O parágrafo abaixo do Voto condutor dessa deliberação apresenta os fatos que motivaram a Unidade Técnica a representar ao Tribunal.

Ao analisar a referida prestação de contas [do FNS no exercício de 2013], a SecexSaúde tomou conhecimento de tratativas entre o FNS, o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) e a Controladoria-Geral da União (CGU) relativas ao encaminhamento dado aos casos de desvios na aplicação de recursos da saúde transferidos “fundo a fundo” para municípios, estados e Distrito Federal (DF). Em linhas gerais, essas tratativas, consubstanciadas no Memorando 0552 MS/SE/FNS, de 11/12/2014 (peça 1) e no Parecer Técnico CGAUD/DENASUS/SGEP/MS 1902, de 23/2/2015 (peça 2), evidenciavam que o FNS, com fundamento na Lei Complementar 141/2012 e no Decreto 7.827/2012, vinha se recusando, indevidamente, a instaurar tomadas de contas especiais, a despeito dos indícios de débito apontados pelo Denasus envolvendo recursos de origem federal.

14. Na fase instrutória da representação, a SecexSaúde constatou que o FNS passou a adotar, a partir de 2016, as providências cabíveis para instaurar as tomadas de contas especiais voltadas a apurar os débitos que envolvem recursos de origem federal transferidos “fundo a fundo”, tendo o Tribunal acolhido parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos agentes do Fundo Nacional de

Saúde e da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde chamados em audiência, deixando de aplicar-lhes multa (item 9.2 do Acórdão n.º 1.072/2017-TCU-Plenário).

15. Aproveitando-se das questões levantadas na representação, acolhendo proposta do Relator, o Tribunal firmou diversos entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde 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 n.º 141/2012, os quais têm norteado a atuação dos órgãos envolvidos na instauração, análise e julgamento de tomadas de contas especiais originadas do FNS.

16. Conforme o art. 6.º, *caput*, da Resolução n.º 344, aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

17. O objeto da representação do TC 022.118/2015-2 relaciona-se ao fato em exame nesta TCE, porquanto foi a atuação faltosa dos gestores do FNS em não instaurar tomadas de contas especiais como a ora analisada, a despeito de evidências de desvios na aplicação dos recursos da saúde transferidos fundo a fundo para os entes subnacionais, que justificou a decisão da SecexSaúde de representar ao TCU sobre os indícios de irregularidades por ela observados.

18. Assim, os atos interruptivos da prescrição ocorridos no TC 022.118/2015-2 devem se somar aos da tabela do parágrafo 9, para fins de verificação da prescrição na presente TCE. Os dois atos abaixo, ocorridos entre os eventos “4” e “5” da tabela, são suficientes para demonstrar que não ocorreu a prescrição intercorrente de três anos ventilada pela AudTCE.

- Instrução de representação da SecexSaúde (peças 18-19 do TC 022.118/2015-2), de 6/11/2015, nos termos do art. 5.º inciso II, da Resolução n.º 344.

- Prolação do Acórdão n.º 1.072/2017-TCU-Plenário (peça 93 do TC 022.118/2015-2), em 24/5/2017, nos termos do art. 5.º inciso IV, da Resolução n.º 344.

19. Em face dessa conclusão, consideramos indevida a proposta da AudTCE de reconhecimento da prescrição e arquivamento do processo, de modo que os autos devem ser encaminhados à Unidade Técnica para prosseguimento da instrução do feito.

20. Consigne-se que na peça 80 consta resposta intempestiva encaminhada pelo Sr. Valberval Ferreira da Silva, juntada aos autos em 1/12/2023, enquanto o processo aguardava pronunciamento deste MPTCU.

21. Pelo exposto, esta representante do Ministério Público de Contas propõe que o presente processo seja remetido à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial para prosseguimento da instrução processual, considerando que não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU em relação aos responsáveis identificados no processo.

Ministério Público de Contas, 09 de janeiro de 2024.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral