

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – MS (FNS), em desfavor de Valberval Ferreira da Silva, Alessandro Otavio Afonso Lobato, José Maria Bessa de Oliveira e Município de Porto Grande-AP, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do FNS.

2. Os recursos foram repassados pelo FNS ao Município de Porto Grande-AP, no período de 1/1/2012 a 31/5/2013, na modalidade fundo a fundo, tendo sido auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) conforme Relatório de Auditoria do Denasus 13.493 (peça 7, p. 1-83) e Relatório Complementar de Auditoria (peça 7, p. 84-171).

3. A presente tomada de contas especial foi instaurada pela constatação das seguintes irregularidades: “Desvio de finalidade na aplicação de recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde” e “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 de Saúde de Prefeitura Municipal de Porto Grande-AP”.

4. O Relatório do Tomador de Contas concluiu pelo prejuízo no valor original de R\$ 1.561.804,13, imputando-se a responsabilidade aos Srs. 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), José Maria Bessa de Oliveira (prefeito municipal no período de 1/1/2005 a 31/12/2012) e Município de Porto Grande-AP (ente federado beneficiário).

5. No mesmo sentido foram o Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, bem como o Ministro da Pasta foi devidamente cientificado (peças 40-43).

6. No âmbito do TCU, os responsáveis e a Prefeitura Municipal de Porto Grande-AP foram regularmente citados. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis Alessandro Otavio Afonso Lobato, José Maria Bessa de Oliveira e Prefeitura Municipal de Porto Grande-AP, mantiveram-se inertes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. Apenas o responsável Valberval Ferreira da Silva apresentou, de forma extemporânea, a sua defesa (peça 80) alegando unicamente a ocorrência da prescrição intercorrente e requerendo o seu arquivamento.

8. Na primeira instrução de mérito (peças 77 a 79), a unidade técnica propôs o arquivamento desta TCE pela incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU. Em sentido oposto, o Ministério Público junto ao TCU (peça 81) concluiu, com fundamento no art. 6º, *caput*, da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, que não ocorreu a prescrição. Por despacho (peça 82), acolhi o entendimento do *Parquet* especializado e determinei o retorno dos autos à unidade técnica para continuidade da instrução processual.

9. Em nova análise (peça 83-85), a unidade instrutora considerou não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ao considerar a existência do TC 022.118/2015-2, que tratou de representação formulada pela antiga SecexSaúde acerca de supostas irregularidades na atuação dos gestores do FNS na aplicação de recursos da saúde transferidos “fundo a fundo” a outros entes federados.

10. Ao final da instrução, a unidade técnica propõe, em síntese, rejeitar os argumentos apresentados pela defesa do Sr. Valberval Ferreira da Silva, julgar irregulares as contas dos

responsáveis com a condenação em débito e multa, além de fixar novo e improrrogável para que o município recolha a importância devida.

11. O MPTCU manifestou-se (peça 86) de acordo com a proposta de encaminhamento, com pequeno ajuste no seu item “F”, de forma que o recolhimento dos débitos nele apontados seja feito aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, e não do Fundo Municipal de Saúde de Porto Grande-AP, com fundamento no subitem 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas).

12. Considerando que os elementos do processo foram adequadamente examinados, além de contar com a anuência do Ministério Público junto ao Tribunal, à exceção do cofre destino dos recursos apurados, incluo seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo das considerações que farei na sequência.

13. Inicialmente, a unidade técnica, ao reanalisar o caso após a indicação do MPTCU, bem demonstrou a inoccorrência da prescrição, tendo como balizas as disposições da Resolução-TCU 344/2022. Recorro ao seguinte trecho referente à análise da prescrição e o impacto do TC 022.118/2015-2 no presente caso:

25. Assim, entende o *Parquet* especializado que objeto da representação guarda relação com o 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 [...] que justificou a decisão da SecexSaúde de representar ao TCU sobre os indícios de irregularidades por ela observados” (peça 81, p. 4).

26. Com fundamento no art. 6.º, caput, da Resolução 344/2022, **defende que os atos interruptivos da prescrição ocorridos no TC 022.118/2015-2 (representação) devem se somar àqueles registrados na tabela inserta no do parágrafo 24 da instrução que propôs o arquivamento (peça 77, p. 12-13), para fins de verificação da prescrição na presente TCE.**

27. Com efeito, o voto que precedeu o Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, proferido no âmbito da representação mencionada pelo MPTCU, registra que, após a edição da Lei Complementar 141/2012, houve uma “devolução indiscriminada [pelo FNS] dos processos enviados pelo Denasus para a cobrança de valores referentes às transferências ‘fundo a fundo’” (peça 3, p. 42).

[...]

30. Conforme se verifica, a representação oportunizou que as dúvidas do FNS quanto ao procedimento correto a ser adotado após a edição da Lei Complementar 141/2012 fossem dirimidas. Entre outras medidas, o Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário firmou o entendimento pela manutenção da competência do Fundo para a instauração das TCEs. Consoante destacado pelo Parquet de contas, antes mesmo do mencionado acórdão, ainda na fase instrutória da representação, o FNS passou novamente a adotar os procedimentos pertinentes necessários à instauração das TCEs.

31. Ao compulsar os autos da representação, **constata-se que o número do processo administrativo mediante o qual esta TCE foi autuada na fase interna (25013.002157/2013-84, peça 38, p. 1) consta expressamente do Anexo I do Memorando 0552/2014 (peça 1, p. 4, do TC 022.118/2015-2), um dos documentos em que foram registrados os tratamentos referentes aos processos de cobrança de valores referentes às transferências fundo a fundo. Em outras palavras, esta TCE foi um dos processos devolvidos, para o qual, inicialmente, houve a recusa do FNS em proceder à instauração.**

32. Apesar de não ter sido definida, com maior nível de detalhe, pela Resolução 344/2022, a expressão “linha de desdobramento causal”, consignada no art. 6º do normativo, remete à ideia de uma sequência de eventos ou ações que estão interligados por relações de causa e efeito. Essa concepção permite compreender a interligação entre esses eventos e como intervenções em um ponto da cadeia podem afetar outros pontos.

33. **Não resta dúvida de que as irregularidades e apurações em exame neste momento foram inicialmente constatadas em um dos processos que haviam sido devolvidos, de forma indiscriminada, pelo FNS.** Foi essa recusa da entidade em instaurar as TCEs que motivou a formulação da representação pela SecexSaúde. Por seu turno, foram os entendimentos firmados e

as decisões adotadas no âmbito da representação que fizeram com que o FNS voltasse a instaurar as TCEs, inclusive esta que ora se analisa.

34. Resta, portanto, claramente demonstrado que a representação corresponde a processo que trata de fato conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade e do dano em apuração nesta TCE. Por esse motivo, será reformulada a análise anteriormente perpetrada quanto à prescrição, incluindo-se, nesta ocasião, os atos interruptivos ocorridos no TC 022.118/2015-2, na forma sugerida pelo MPTCU (grifos nossos).

14. Configurada, portanto, a relação direta entre as irregularidades apuradas nestes autos e nos autos do TC 022.118/2015-6.

15. Assim, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária ocorreu em 13/9/2013, data da conclusão do Relatório de Auditoria do Denasus 13.493.

16. Os demais eventos processuais que constam da tabela contida no item 42 do Relatório produzido pela AudTCE (peça 83, p.17-19) permitem concluir pela não ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva desta Corte de Contas.

17. Quanto às irregularidades apuradas, inexistem nos autos qualquer documentação que possibilite a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos confiados aos gestores, que, inclusive, deixaram transcorrer *in albis* o prazo regimental para o recolhimento do débito ou apresentação das alegações de defesa com a respectiva documentação apta a comprovar a legalidade na aplicação dos recursos federais recebidos.

18. Sendo assim, entendo que o Tribunal deve proferir julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, condenando-os ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

19. Nesse caso, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, a fundamentação para a multa a ser aplicada aos responsáveis mantém-se exclusivamente no art. 57 da Lei 8.443/1992, que absorve a multa do art. 58 do aludido diploma. Nesse sentido, são os Acórdãos 2.589/2010, 1.092/2010 e 1.173/2004 de Plenário; 14.128/2019, 2.469/2019 e 8.198/2018 de 1ª Câmara; 1.404/2020, 12.532/2019 e 3.565/2019 de 2ª Câmara, os dois primeiros e este último de minha relatoria e os demais relatados, nessa ordem, pelos Ministros Ubiratan Aguiar, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Sherman Cavalcanti, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Ana Arraes.

20. Quanto à dosimetria das penas propostas, em atenção às disposições do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com a redação dada pela Lei 13.655, de 25/4/2018, deixo consignada minha opinião no sentido de que configura conduta grave à irregularidade atribuída aos responsáveis acima mencionados, qual seja, o desvio de finalidade na aplicação de recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde e 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 de Saúde do Município de Porto Grande-AP.

21. Em face disso, entendo que o montante da multa deve ficar em patamar próximo a dez por cento do valor atualizado do débito.

22. Em acréscimo, devem ser autorizados, desde já, o parcelamento do débito e da multa, bem como a respectiva cobrança judicial, caso não atendidas as notificações.

23. Por fim, faz-se necessária também a remessa de cópia do Acórdão proferido ao órgão regional da Procuradoria da República no Estado do Amapá, para as providências cabíveis, *ex vi* do § 7º, *in fine*, do art. 209 do Regimento Interno do TCU.



Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de julho de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator