

Proc. TC-006.182/2024-0
Tomada de Contas Especial

PARECER

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS (FNS) em desfavor de Magno Rogério Siqueira Amorim e Flávia Cristina Carvalho Beserra Costa, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do aludido Fundo, caracterizada pelo não cumprimento do prazo para a conclusão das obras, referentes as propostas Sismob 11129.9380001/13-008, 11129.9380001/13-009, 11129.9380001/13-011 e 11129.9380001/13-012, canceladas por meio da Portaria de Desabilitação GM/MS 1.120/2021, de 01/06/2021.

A AudTCE propõe o seguinte encaminhamento, no essencial:

- a) considerar revéis os responsáveis Magno Rogério Siqueira Amorim (CPF: 811.389.033-53) e Flávia Cristina Carvalho Beserra Costa (CPF: 775.052.043-00), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Magno Rogério Siqueira Amorim (CPF: 811.389.033-53) e Flávia Cristina Carvalho Beserra Costa CPF: 775.052.043-00), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Débitos relacionados à responsável Flávia Cristina Carvalho Beserra Costa (CPF: 775.052.043-00) em solidariedade com Magno Rogério Siqueira Amorim (CPF: 811.389.033-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/1/2014	19.140,00
3/1/2014	13.839,00
3/1/2014	21.666,00
3/1/2014	15.000,00

4/9/2014	86.664,00
8/9/2014	60.000,00
8/9/2014	76.560,00
8/9/2014	55.356,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 8/11/2024: R\$ 669.147,35.

c) aplicar individualmente aos responsáveis Magno Rogério Siqueira Amorim (CPF: 811.389.033-53) e Flávia Cristina Carvalho Beserra Costa CPF: 775.052.043-00), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, 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;

Creemos necessário tecer algumas considerações sobre o exame da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória da Corte de Contas no caso em foco.

A questão recebeu o seguinte exame na instrução da AudTCE à peça 83 (grifos do original):

22. No caso concreto, a tabela a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	01/06/2021	Portaria GM/MS 1.120/2021, que desabilitou as obras objeto desta TCE	Art. 4º inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	15/06/2022	Notas técnicas 231/2022, 232/2022, 233/2022 e 234/2022 SAPS/AADR/SAPS/GAB/SAPS/MS (peças 23-26)	Art. 5º inc. II, art. 8º § 2º	1ª interrupção da prescrição ordinária (quinquenal) e marco inicial da prescrição intercorrente
2	04/12/2023	Autorização de instauração da TCE (peça 1)	Art. 5º inc. II, art. 8º § 2º	Interrupção da prescrição
3	14/12/2023	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 50)	Art. 5º inc. II, art. 8º § 2º	Interrupção da prescrição
4	27/02/2024	Relatório de Auditoria da CGU (peça 53)	Art. 5º inc. II, art. 8º § 2º	Interrupção da prescrição
5	11/03/2024	Autuação do processo no TCU	Art. 5º inc. II, art. 8º § 2º	Interrupção da prescrição

23. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

Como se pode observar da tabela acima transcrita, o marco inicial da contagem do prazo prescricional adotado pelo auditor foi a data da Portaria GM/MS 1.120/2021, em 1º/06/2021, que desabilitou as obras objeto desta TCE.

O fundamento normativo utilizado foi a hipótese descrita no inciso IV do art. 4º da Resolução-TCU 344/2022, que é a data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

Todavia, não nos parece que este seja o fundamento adequado, tendo em conta a situação fática dos autos, consoante procuraremos demonstrar nas linhas abaixo.

A esse respeito, vale observar a situação descrita na norma é data do conhecimento de irregularidade constatada em fiscalização. Ocorre que, ao compulsar os autos, não encontramos relatório de fiscalização que apontasse a inexecução do objeto.

Observamos, ao examinar o feito com atenção, que o modelo de repasse guarda semelhanças com instrumentos típicos, com o estabelecimento de prazos de execução e outras obrigações, não obstante guarde peculiaridades.

À peça 6 temos a Portaria 2.154/2013/MS, do Ministério da Saúde, que habilitou o Município de Itapecuru Mirim/MA a receber recursos referentes ao Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, componente ampliação.

Referido normativo faz expressa referência à Portaria 399/2013-MS (não presente nos autos), que redefiniu o componente ampliação do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, cujo objetivo era prover a infraestrutura adequada às Equipes de Atenção Básica para desempenho de suas ações por meio do financiamento das UBS implantadas em território nacional (art. 2º).

Portanto, os repasses à luz do referido programa seguiam as normas expressas na Portaria 399/2013-MS, cuja íntegra pode ser acessada em https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0339_04_03_2013.html.

O art. 11 da aludida norma expressamente estabeleceu os prazos **para a execução e a conclusão das obras** nos seguintes termos, **in verbis**:

I - 9 (nove) meses, a contar da data do pagamento da primeira parcela do incentivo financeiro no respectivo fundo de saúde, para a emissão da Ordem de Início de Serviço e sua inserção no SISMOB, cujo acesso encontra-se disponível por meio do endereço eletrônico <http://dab.saude.gov.br/sistemas/sismob/>; e

II - 18 (dezoito) meses, a contar da data do pagamento da primeira parcela do incentivo financeiro no respectivo fundo de saúde, para conclusão da obra e devida informação no SISMOB.

Portanto, após dezoito meses do recebimento da primeira parcela do incentivo financeiro a obra deveria estar concluída, com todas as informações pertinentes inseridas no Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde (SISMOB).

Importante ainda atentar para as exigências impostas aos entes federados de alimentação do referido Sistema, nos termos do art. 12:

Art. 12. O Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela contínua atualização das informações no SISMOB no mínimo uma vez a cada 60 (sessenta) dias, responsabilizando-se, ainda, pela veracidade e qualidade dos dados fornecidos, quais sejam:

I - informações relativas ao estabelecimento, ao imóvel, ao projeto e à contratação;

II - informações relativas à execução física da obra, incluindo-se fotos; e

III - informações relativas à conclusão da obra, incluindo-se fotos.

As obrigações não eram endereçadas apenas aos entes federativos, mas também à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS), a quem incumbia acompanhar regularmente a alimentação dos dados pelos entes recebedores, podendo promover a suspensão do repasse de “recursos financeiros do Programa de Requalificação de UBS e de outros programas ou estratégias instituídos e financiados, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pelo Ministério da Saúde” (art. 13).

Essencial observar que, por força do disposto no art. 14, o descumprimento dos prazos de conclusão da obra (art. 11) sujeitaria o ente federativo beneficiário “à devolução imediata dos recursos financeiros repassados, acrescidos da correção monetária prevista em lei, mas apenas em relação aos recursos que foram repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para o respectivo fundo de saúde e não executados no âmbito do programa”.

Nítido está que havia obrigação de acompanhamento da execução e da conclusão da obra, nascendo para a União o dever de adotar as providências devidas, com lógica repercussão na contagem da prescrição.

No caso concreto, as primeiras parcelas do incentivo foram repassadas em 3/01/2014, de tal sorte que o prazo para a conclusão das obras e correspondente inserção das informações no SISMOB findava-se em 2/07/2015, dezoito meses após o referido repasse.

Portanto, em 03/07/2015 nascia para a União o dever de exigir a conclusão do objeto e a devolução dos recursos em caso de descumprimento, consoante disposição expressa no art. 14 da norma em tela.

Com base nessas considerações, entendemos que o marco inicial da contagem do prazo prescricional é 03/07/2015 e não 1º/06/2021, data da Portaria GM/MS 1.120/2021, que desabilitou as obras objeto desta TCE.



Também examinamos os documentos inseridos no SISMOB (peças 2 a 5) e não há evento algum entre o marco inicial do prazo prescricional e o evento seguinte, que é a Portaria GM/MS 1.120/2021, de **1º/06/2021**.

Assim, havendo o transcurso de mais de cinco anos entre os dois eventos acima registrados, inevitável concluir estar caracterizada a prescrição.

Diante desses apontamentos, opinamos pelo reconhecimento da prescrição **quinquenal** em relação aos responsáveis, e, em razão disso, pelo arquivamento do presente processo, nos termos dos arts. 2º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022 e do art. 169, III, do RI/TCU.

Ministério Público, em 22 de janeiro de 2025.

(assinatura digital)

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador