

TC-019.750/2011-0.

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

Unidade(s) jurisdicionada(s): Prefeitura Municipal de Cururupu – MA e Ministério da Saúde (vinculador).

Recorrente(s): Maria Rita Moraes Sodré (449.561.693-53), ex-Secretária de Saúde da Prefeitura Municipal de Cururupu – MA.

Interessado(s) em sustentação oral: não há.

Advogado(s): Bernadeth Pereira de Assunção Rodrigues (OAB/MA 8688), a quem foram substabelecidos os poderes constantes de mandato outorgado a pessoa não inscrita nos quadros da OAB (Sr. Paulo Cesar Pereira de Assunção): procuração à peça 22 com substabelecimento à peça 25.

Sumário: Tomada de contas especial. Transferências Fundo a Fundo. Ausência de comprovação de boa e regular aplicação dos recursos públicos. Desvio de finalidade. Contas irregulares. Débito. Multas. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não comprovação da efetiva e regular gestão dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde repassados Fundo a Fundo. Fundamentos da imputação do débito divorciados de desvio de finalidade, dolo, má-fé e locupletação. Impossibilidade de deferir o fracionamento da dívida em parcelas superiores a 36 por absoluta falta de previsão legal-normativa. Proposta de desprovimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Maria Rita Moraes Sodré, ex-Secretária de Saúde da Prefeitura de Cururupu – MA (peça 70) em face do Acórdão 4696/2015 – TCU – 1ª Câmara (peça 53).

2. A deliberação recorrida tem o seguinte teor, destacando-se **em negrito** o(s) item(ns) em que houve sucumbência da recorrente (peça 70):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Com fundamento no § 3º, inciso IV, do art. 12, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, considerar revéis o Município de Cururupu/MA (CNPJ: 05.733.472/0001-77), bem como os senhores Jose Francisco Pestana (CPF:146.710.343-87) e Rita de Cássia Miranda Almeida (CPF: 302.026.122-87



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

9.2. com base no art. 3º da Decisão Normativa - TCU 57, de 5 de maio de 2004, julgar irregulares as contas do Município de Cururupu/MA (CNPJ: 05.733.472/0001-77) e condená-lo, individualmente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno - TCU, de 2011), o recolhimento da dívida aos cofres do FNS, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em virtude do desvio de finalidade dos recursos repassados ao município pelo FNS nos exercícios de 2005 a 2007:

Valor (R\$)	Data
15.472,40	31/01/2005
225,00	02/02/2005
72,00	03/02/2005
200,00	15/04/2005
5.020,00	15/04/2005
5.921,92	03/05/2005
5.016,00	06/06/2005
41,67	20/06/2005
3.645,00	22/09/2005
14.520,00	30/09/2005
7.972,24	18/10/2005
4.840,00	31/10/2005
90,00	07/11/2005
4.462,00	23/11/2005
874,00	29/11/2005
105,00	14/12/2005
342,00	15/12/2005
119,00	16/12/2005
2.282,00	19/12/2005
111,00	23/12/2005
213,00	02/01/2006
4.156,75	19/01/2006
315,79	02/02/2006
350,00	16/03/2006
2.264,29	31/03/2006
2.000,00	04/05/2006
2.264,29	04/05/2006
4.528,58	23/06/2006
8.600,00	12/07/2006
1.330,00	21/07/2006
9.200,00	02/08/2006
296,00	21/08/2006
2.264,29	23/08/2006
2.264,29	23/08/2006
3.403,60	23/08/2006
2.264,29	26/09/2006
153,00	17/11/2006
1.800,00	24/11/2006
2.282,00	19/12/2006
3.000,00	20/12/2006
3.962,68	12/04/2007
70,00	26/04/2007

Valor (R\$)	Data
354,50	14/05/2007
35,00	25/05/2007
3.962,68	13/06/2007
1.000,00	15/06/2007
106,40	10/07/2007
206,00	16/07/2007
3.962,68	08/08/2007

9.3. com fundamento no art. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III, e art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas dos senhores José Francisco Pestana (CPF:146.710.343-87), Rita de Cássia Miranda Almeida (CPF: 302.026.122-87) e Maria Rita Moraes Sodré (CPF:449.561.693-53), nos termos dos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III, e art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo enumeradas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional da Saúde – FNS/MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em virtude da não comprovação das despesas realizadas com recursos do Programa Saúde da Família (PSF/SUS), repassados pelo Fundo Nacional de Saúde-FNS à Prefeitura Municipal de Cururupu/MA, nos exercícios de 2005-2007, na forma a seguir:

9.3.1. Débitos solidários entre o Sr. Jose Francisco Pestana e a Sra. Maria Rita Moraes Sodré:

Valor (R\$)	Data
4.380,00	28/01/2005
7.000,00	21/02/2005
5.500,00	11/03/2005
1.000,00	17/03/2005
24.560,47	14/04/2005
3.350,00	20/04/2005
13.911,14	22/04/2005
11.000,00	26/04/2005
1.611,33	27/04/2005
3.750,00	29/04/2005
16.200,00	12/05/2005
1.200,00	18/05/2005
652,00	19/05/2005
3.123,35	25/05/2005

9.3.2. Débitos solidários entre o Sr. Jose Francisco Pestana a Sra. Rita de Cássia Miranda Almeida:

Valor (R\$)	Data
5.057,67	20/06/2005
20.000,00	22/06/2005
1.625,00	12/07/2005
534,67	13/07/2005
5.500,00	15/07/2005
89.443,34	20/07/2005
103.255,83	15/08/2005
90.000,00	21/09/2005



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Valor (R\$)	Data
3.645,00	22/09/2005
3.000,00	11/10/2005
22.492,74	18/10/2005
15.465,26	20/10/2005
3.000,00	21/11/2005
4.462,00	23/11/2005
20.000,00	28/11/2005
15.000,00	29/11/2005
10.874,00	30/11/2005
9.237,42	01/12/2005
3.000,00	14/12/2005
4.564,00	19/12/2005
119,00	20/12/2005
3.000,00	22/12/2005
7.481,75	23/12/2005
213,00	02/01/2006
4.156,75	19/01/2006
2.500,00	23/01/2006
420,00	24/01/2006
6.500,00	26/01/2006
7.032,99	01/02/2006
315,79	02/02/2006
72,00	03/02/2006
1.640,00	17/02/2006
6.000,00	22/02/2006
35.000,00	24/02/2006
1.277,52	21/03/2006
47.275,49	31/03/2006
10.000,00	06/04/2006
40.500,00	18/04/2006
40.500,00	24/04/2006
10.000,00	03/05/2006
10.081,82	04/05/2005
13.000,00	12/05/2006
6.000,00	17/05/2006
41.500,00	18/05/2006
5.817,53	23/05/2006
8.500,00	05/06/2006
47.578,58	23/06/2006
4.000,00	28/06/2006
5.000,00	05/07/2006
10.250,00	18/07/2006
43.050,00	20/07/2006
4.075,00	21/07/2006
2.813,84	24/07/2006
1.500,00	25/07/2006
10.250,00	10/08/2006
8.413,84	17/08/2006
51.278,18	23/08/2006
5.000,00	24/08/2006
2.000,00	20/09/2006
10.000,00	22/09/2006



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Valor (R\$)	Data
5.078,13	26/07/2006
43.050,00	28/09/2006
20.689,47	29/09/2006
1.676,78	11/10/2006
2.172,00	18/10/2006
5.200,00	20/10/2006
40.500,00	28/10/2006
600,00	06/11/2006
2.316,51	13/11/2006
5.618,00	20/11/2006
2.601,39	21/11/2006
2.264,29	22/11/2006
6.800,00	24/11/2006
43.050,00	28/11/2006
1.000,00	30/11/2006
2.500,00	04/12/2006
5.000,00	19/12/2006
65.400,00	20/12/2006
3.665,64	22/12/2006
2.500,00	27/12/2006
153,00	28/12/2006
3.000,00	09/01/2007
126.010,77	10/01/2007
41.500,00	16/01/2007
6.800,00	17/01/2007
8.447,65	19/01/2007
14.508,00	22/01/2007
2.456,00	23/01/2007
1.500,00	25/01/2007
400,00	29/01/2007
28.000,00	30/01/2007
5.545,19	01/02/2007
1.000,00	02/02/2007
42.438,00	05/02/2007
180,00	07/02/2007
1.200,00	09/02/2007
6.277,50	15/02/2007
47.503,00	16/02/2007
400,00	26/02/2007
5.891,40	28/02/2007
6.500,00	01/03/2007
2.500,00	15/03/2007
1.600,00	22/03/2007
7.553,00	26/03/2007
1.000,00	27/03/2007
2.550,00	29/03/2007
4.008,87	30/03/2007
42.697,00	03/04/2007
1.000,00	04/04/2007
354,50	10/04/2007
205,00	11/04/2007
5.652,68	12/04/2007

Valor (R\$)	Data
1.600,00	17/04/2007
17.453,00	20/04/2007
40.500,00	02/05/2007
4.550,00	10/05/2007
1.800,00	11/05/2007
2.050,00	21/05/2007
31.800,00	25/05/2007
43.763,84	28/05/2007
5.891,40	30/05/2007
35,00	01/06/2007
2.000,00	05/06/2007
3.962,68	13/06/2007
1.139,00	14/06/2007
1.000,00	15/06/2007
1.500,00	21/06/2007
45.500,00	22/06/2007
2.550,00	25/06/2007
312,40	16/07/2007
5.000,00	21/07/2007
7.274,00	23/07/2007
11.200,00	24/07/2007
784,61	25/07/2007
43.050,00	27/07/2007
3.962,68	08/08/2007
2.000,00	09/08/2007
3.880,00	14/08/2007
1.300,00	22/08/2007
61.550,00	24/08/2007
350,00	28/08/2007
1.400,00	04/09/2007
46.389,55	20/09/2007

9.4. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, aplicar aos senhores José Francisco Pestana (CPF:146.710.343-87), Rita de Cássia Miranda Almeida (CPF: 302.026.122-87) e Maria Rita Moraes Sodré (CPF:449.561.693-53), individualmente, multa nos valores de R\$ 25.000,00, R\$ 20.000,00 e R\$ 4.000,00, respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os juros de mora devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992. [Grifos nossos].

HISTÓRICO

3. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em razão de pagamentos indevidos com recursos do PAB – Programa de Atenção Básica – Fixo e Variável, Ações Estratégicas e Epidemiologia, Controle de Doenças (Vigilância em saúde) e Recursos para o Mutirão de Cirurgias Eletivas de Média Complexidade pelo SUS/MS, efetuados pela Prefeitura Municipal de Cururupu/MA, na modalidade Fundo a Fundo, no período de dezembro de 2004 a setembro de 2007.

4. As irregularidades que maculam estes autos foram constatadas em fiscalização realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que identificou despesas sem comprovação, bem como evidenciou as seguintes impropriedades, consoante bem sintetizou o § 2 do Voto condutor do Acórdão recorrido (peça 54, p. 1):

a) Pagamentos com assessoria jurídica, contábil, administrativa, econômica e palestras para a SMS, contrariando as PT GM/MS nºs 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCU nº 600/2000, no valor de R\$ 67.975,63;

b) Pagamentos com hospedagem e refeições a advogados e contadores que prestam serviços de assessoria a SMS, contrariando as PTGM/MS nºs 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCD nº 600/2000, no valor de R\$ 4.359,90;

c) Pagamentos com PASEP de funcionários lotados na SMS, contrariando a PT GM/MS nº 3.925/1998 e a PT GM/MS nº 2.425/2002, no valor de R\$ 7.972,94;

d) Pagamentos com taxa de inscrição e contribuição ao CONASEMS e COSEMS, contrariando as PT GM/MS nºs 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCU nº 600/2000, no valor de R\$ 241,67;

e) Pagamentos com transporte aéreo no trecho São Luís/Cururupu/São Luís para contador e advogada, os quais não se destinam à área finalística da saúde, contrariando as PT GM/MS nºs 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCD nº 600/2000, no valor de R\$ 315,79;

f) Pagamentos com frete de aeronave e passagens terrestres no trecho São Luís/Cururupu/São Luís, para tratamento fora do domicílio, sem constar os nomes dos pacientes, contrariando as PT GM/MS nºs 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCD nº 600/2000, no valor de R\$ 53.648,40;

g) Equipes da ESF implantadas com ausência de componentes médicos, contrariando as Portarias GM/MS nº 2167/2001, nº 1886/1997, nº 675/2003, 673/2003 e 648/2006;

h) Não realização de 12 cirurgias de varizes unilateral, contrariando a Resolução nº 133/2006 - CIE. A carga horária dos profissionais das equipes da Estratégia Saúde da Família e Saúde Bucal efetivamente trabalhada está inferior às 40 horas semanais estabelecidas na Portaria/GM nº. 648/2006.

5. A Sra. Maria Rita Moraes Sodré, ex-secretária de saúde da Prefeitura de Cururupu/MA, foi citada de forma solidária com o ex-prefeito, pelas ocorrências descritas nos itens 9 e 10 da instrução da unidade técnica (peça 49, p. 3), nos termos do ofício 1366/2013-TCU/SECEX/MA (peça 13).

6. Consoante destacou o Voto condutor do Acórdão recorrido (peça 54, p. 2, § 8), as alegações de defesa então apresentadas pela recorrente não foram acatadas pela unidade técnica, nos termos dos itens 29-37 da instrução pregressa (peça 55, p. 5-6), fundamentalmente porque “parte dos recursos foi aplicada em finalidade diversa daquela originalmente prevista”, bem como por existirem “problemas na comprovação da efetiva e regular gestão dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde”.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE



7. O recurso de reconsideração foi admitido pelo relator *ad quem* (peça 81), que ratificou o exame de admissibilidade contido nas peças 78-79, em que se propôs o conhecimento do recurso interposto, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.3, 9.3.1, 9.4 e 9.5 do Acórdão 4696/2015 – TCU – 1ª Câmara (peça 53), em relação à recorrente.

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação

8.1. Constitui objeto do presente exame verificar se:

- a) houve a efetiva e regular gestão dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde; e
- b) parte dos recursos foi aplicada com desvio de finalidade.

8.2. Requer a recorrente, ainda, parcelamento do débito em quantidade superior a 36 parcelas com esteio no princípio da razoabilidade.

9. Da suposta gestão efetiva e regular dos recursos repassados.

Argumentos

9.1. A recorrente pretende demonstrar que houve a gestão efetiva e regular dos recursos repassados, sustentando-se nas seguintes premissas recursais (peça 70, 3-5):

a) não existem provas nos autos que demonstrem sua locupletação do dinheiro público. Ao contrário, os autos mostram que suas ações, durante o curto período de tempo em que esteve à frente da Secretaria de Saúde, foram com o intuito de melhorar a saúde da população carente de Curupu. Aduz que todos os recursos foram aplicados visando o interesse público. Alega, ainda, que o saldo de crédito remanescente foi devolvido, consoante demonstrou em sede de alegações de defesa, restando caracterizada sua boa-fé;

b) anota, ademais, que não há lesão ao erário, uma vez que houve a efetiva utilização do dinheiro público dentro da área de saúde, em proveito da população de Cururupu, de modo que não se pode cogitar em desvio de finalidade, consoante magistério do saudoso Hely Lopes Meireles.

c) reitera, portanto, que não se deve imputar-lhe débito por desvio de finalidade, pois não foi apontada nenhuma prova que indique que a recorrente obteve proveito próprio com os valores supostamente desviados, os quais foram aplicados visando a melhoria da saúde da população daquele município;

d) acrescenta que a conduta irregular ou ilegal, “quando não acarreta prejuízo patrimonial, não se ajusta à gravidade do ato de improbidade administrativa quando evidenciada a boa-fé do agente, mesmo que aliada à falta de habilidade ou desconhecimento dos requisitos de legalidade dos atos administrativos e do procedimento adequado ao alcance de determinados fins”;

e) reitera que não foi desonesta, ímproba, nem agiu de má-fé ou dolosamente. Tais elementos, por conseguinte, “devem ser considerados na dosimetria da penalidade que lhe está sendo injustamente aplicada”.

f) quanto à não comprovação da efetiva e regular gestão dos recursos provenientes do FNS/SUS/MS, no período de janeiro de 2005 a maio de 2005, argui, em síntese, que (peça 70, p. 5):

f-1) argui que “A planilha das glosas da Auditoria 6268, apresenta o motivo: EQUIPES DA ESF IMPLANTADAS COM AUSÊNCIA DE COMPONENTES MÉDICOS E DESPESAS NÃO COMPROVADAS”. Assegura, conforme alegou anteriormente, que não houve saques nas contas n.º 58.044-9 (PAB Fixo e Variável), 6066-6 (Epidemias) e 58045-7 (gestão plena) nas datas e valores indicados no quadro do item A da defesa. Assere, todavia, que ainda persiste o valor de R\$ 4.380,00, supostamente sacado na data de 28/1/2005. Assevera, conforme subitem 3.4 da análise da unidade técnica, que a alegação não fora acolhida sob o argumento de que tal valor fora resultante de três cheques nos valores de R\$ 400,00, R\$ 2.520,00 e R\$ 1.460,00, todos expedidos

em 28/1/2005. Diz, entretanto, “que o somatório desses valores não corresponde a R\$ 4.380,00, persistindo, portanto, a inconsistência de correspondência de valor, alegada na defesa, devendo, por conseguinte, ser acolhida plenamente as alegações lá apresentadas”. Ecoa que a aplicação de penalidade não pode girar no campo da presunção, “eis que esta não vigora, por isso, não se deve presumir que os valores acima apresentados sejam provenientes de somatórios de cheques cujo resultado não encontra correlação com o valor de R\$ 4.380,00; e

f-2) entende que não se deve exigir-lhe “a comprovação de despesas que não foram realizadas em sua gestão, tal qual como nesse item”. A propósito, esclarece que o extrato bancário acostado aos autos demonstra que não houve saques no valor de R\$ 4.380,00.

Análise

9.2. Sem razão a recorrente, pois os autos comprovam que houve destinação dos recursos para finalidade diversa da prevista nos normativos que disciplinam a matéria, quais sejam, PT GM/MS 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão 600/2000 – Plenário.

9.3. Todavia, o débito imputado à recorrente não se fundamentou em desvio de finalidade. De fato, consoante se observa do Acórdão recorrido, especialmente do subitem 9.2, apenas o Município de Cururupu/MA foi condenado em débito “em virtude do desvio de finalidade dos recursos repassados ao município pelo FNS nos exercícios de 2005 a 2007”. A propósito, impende transcrever o seguinte excerto da instrução da unidade técnica reproduzida no Relatório do Acórdão recorrido, o qual elucida de vez a matéria (peça 55, p. 4-5, grifado no original):

15. Acerca da solidariedade dos débitos em virtude desvio de finalidade dos recursos federais, parece razoável que, neste caso, os débitos referidos no item ‘b’ do encaminhamento sejam imputados **exclusivamente ao Município de Cururupu/MA** considerando que não há provas de que os gestores tenham obtido qualquer proveito com os valores desviados, os quais vieram a custear, indevidamente, despesas próprias do ente municipal, não inseridas nas finalidades do PAB Fixo e Variável, Ações Estratégicas e Epidemiologia, Controle de Doenças (Vigilância em saúde) e Recursos para o Mutirão de Cirurgias Eletivas de Média Complexidade pelo SUS/MS.

16. Justifica-se que o ente municipal responda pelos débitos em razão do indevido custeio de suas despesas administrativas, como tal, estranhas ao escopo do PAB Fixo e Variável, Ações Estratégicas e Epidemiologia, Controle de Doenças (Vigilância em saúde) e Recursos para o Mutirão de Cirurgias Eletivas de Média Complexidade pelo SUS/MS. Não vislumbra-se aceitação para as despesas glosadas, pois, diferentemente das situações em que há desvio de objeto, mas não de finalidade – ou seja, despesas com objeto diverso, porém inserido nas finalidades do SUS –, verifica-se uma glosa constituída de extenso rol de despesas administrativas, sem margem para enquadramento.

17. Conforme apurado pelo Denasus, a natureza administrativa das ações financiadas com os recursos federais do SUS não se coaduna com as responsabilidades definidas para a gestão da atenção básica dispostas no item ‘Responsabilidades na Gestão da Atenção Básica’ da Portaria 3.925/1998, do Ministério da Saúde, caracterizando desvio de finalidade. De outra parte, cabe enfatizar que as constatações do controle interno são dotadas de fé pública e presunção de veracidade, e que não foram descaracterizadas pelos responsáveis.

18. Tal diretriz encontra respaldo na Jurisprudência deste Tribunal, como se observa dos Acórdãos 1.616/2010-TCU-1a Câmara, 2.710/2009-TCU-2a Câmara, 1.189/2009-TCU-1a Câmara, 1.699/2007-TCU-2a Câmara e 1.120/2005-TCU-Plenário.

(...)

31. Trata, em tópico específico, sobre a ocorrência de desvio de finalidade dos recursos repassados ao município de Cururupu/MA provenientes do FNS, na qual figura como responsável solidária. Nesse ponto, por razões lógicas, deixa-se de analisar tais alegações de defesa, haja vista que, **conforme itens 15 a 18 desta instrução**, não se propõe aos responsáveis

solidários imputação de débito por desvio de finalidade dos recursos repassados, caso não haja prova de que os gestores tenham obtido qualquer proveito com os valores desviados.

9.4. Ademais, compulsando-se os autos verifica-se que a quase totalidade dos débitos imputados à recorrente, solidariamente com o Sr. Jose Francisco Pestana, nos termos do subitem 9.3.1 do Acórdão recorrido, diz respeito à não-comprovação das despesas supostamente realizadas. Completa o débito a constatação de que foram pagos valores a equipes médicas desfalcadas de profissionais. O quadro a seguir ilustra o afirmado:

Valor (R\$)	Data	Descrição	Ref. nos autos (peça 1)	Obs.
4.380,00	28/01/2005	Despesas não comprovadas	p. 25	Resultado das quantias de R\$ 400,00+R\$ 2520,00+R\$ 1460,00 (cheques 850097, 850098 e 850099, respectivamente).
7.000,00	21/02/2005		p. 35	Cheque 850095
5.500,00	11/03/2005		p. 27	Cheque 850132
1.000,00	17/03/2005		p. 31	Cheque 850103
24.560,47	14/04/2005		p. 27	Cheques 850154 e 850155
3.350,00	20/04/2005		p. 27	Cheque 850174
13.911,14	22/04/2005		p. 27	Cheque 850167
11.000,00	26/04/2005		p. 27	Cheque 850165
1.611,33	27/04/2005		p. 27	Cheque 850179
3.750,00	29/04/2005		p. 27	Cheque 850188
16.200,00	12/05/2005	Ausência de cinco médicos nas equipes de saúde da família	p. 45	Contrariando a Portaria 648/2006.
1.200,00	18/05/2005	Despesas não comprovadas	p. 31	Cheque 850119
652,00	19/05/2005		p. 27	Cheque 850238
3.123,35	25/05/2005		p. 27	Cheque 850246

9.5. Esses débitos foram identificados no seguinte contexto de irregularidades evidenciados pelo Denasus, consoante apontou a primeira instrução da unidade técnica (peça 8, p. 1-4):

3. Em decorrência de uma auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS, foram detectadas, além da ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas (peça 1, p. 25-35), as seguintes irregularidades na aplicação dos recursos:

a) Pagamentos com assessoria jurídica, contábil, administrativa, econômica e palestras para a SMS, contrariando as PT GM/MS n°s 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCU n° 600/2000, no valor de R\$ 67.975,63;

b) Pagamentos com hospedagem e refeições a advogados e contadores que prestam serviços de assessoria a SMS, contrariando as PTGM/MS n°s 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCU n° 600/2000, no valor de R\$ 4.359,90;

c) Pagamentos com PASEP de funcionários lotados na SMS, contrariando a PT GM/MS n° 3.925/1998 e a PT GM/MS n° 2.425/2002, no valor de R\$ 7.972,94;

d) Pagamentos com taxa de inscrição e contribuição ao CONASEMS e COSEMS, contrariando as PT GM/MS n°s 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCU n° 600/2000, no valor de R\$ 241,67;

e) Pagamentos com transporte aéreo no trecho São Luís/Cururupu/São Luís para contador e advogada, os quais não se destinam à área finalística da saúde, contrariando as PT GM/MS nºs 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCD nº 600/2000, no valor de R\$ 315,79;

f) Pagamentos com frete de aeronave e passagens terrestres no trecho São Luís/Cururupu/São Luís, para tratamento fora do domicílio, sem constar os nomes dos pacientes, contrariando as PT GM/MS nºs 3.925/1998, 2.425/2002 e Decisão TCD nº 600/2000, no valor de R\$ 53.648,40;

g) Equipes da ESF implantadas com ausência de componentes médicos, contrariando as Portarias GM/MS nº 2167/2001, nº 1886/1997, nº 675/2003, 673/2003 e 648/2006;

h) Não realização de 12 cirurgias de varizes unilateral, contrariando a Resolução nº 133/2006 - CIE. A carga horária dos profissionais das equipes da Estratégia Saúde da Família e Saúde Bucal efetivamente trabalhada está inferior às 40 horas semanais estabelecidas na Portaria/GM nº. 648/2006.

4. Foram detectadas, ainda, pela equipe de auditoria do DENASUS, as seguintes despesas sem comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo SUS, conforme peça 1, p. 25-35:

Período de ocorrência	Valor R\$	Programa
Dez 2004	153.021,00	PAB
Jan a dez de 2005	481.229,58	PAB
Jan a Set, Nov e Dez de 2006	199.862,27	PAB
Jan a set de 2007	540.119,29	PAB
Fev/mar/abr/mai/jun/jul/out, Nov e dez de 2005	68.683,42	ECD
Jan/fev/mai/jul/out, Nov e dez de 2006	20.410,81	ECD
Jan/fev/mar/abr/jun/jul/ago e set de 2007	34.631,93	ECD
Set de 2006	617,00	Ações Estratégicas
Jan/fev/mar/abr e ago de 2007	117.624,29	Ações Estratégicas
Mai, jun e set de 2006	34.500,00	CEO
Jan e mar de 2007	9.000,00	CEO

5. A equipe de Auditoria do DENASUS, ainda na mesma fiscalização, detectou que houve ausência de cinco médicos nas equipes de Saúde da Família, provocando, dessa forma, déficit na composição das equipes, sendo que os pagamentos foram efetivados na sua integralidade. Os valores glosados em cada equipe e em cada período somam R\$ 1.069.200,00 (peça 1, p.45-46).

(...)

16. Ademais, o relatório de auditoria do DENASUS que deu origem à presente TCE identificou, além da falta de comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos postos à disposição dos responsáveis e da aplicação irregular destes, possíveis irregularidades em processos licitatórios discriminadas a seguir, conforme peça 1, p. 35-37:

a) Fracionamento da despesa, em desacordo com a Lei 8.666/93, verificada na:

a.1) Aquisição sistemática da mesma natureza, em pequenos intervalos de tempo e em processos distintos, sem fundamento legal e sem a observância da modalidade de licitação cabível para o total, em descumprimento aos arts. 2º e 3º;

a.2) Ineficácia dos atos de dispensa de licitação em razão da não publicação na imprensa oficial e da ausência de ratificação da autoridade competente, em desacordo com o art. 26;

a.3) Ausência de razão para a escolha do fornecedor e da justificativa do preço, em desacordo com os incisos 11 e III do art. 26.

b) Problemas na condução do Convite nº 22 para construção do prédio da Farmácia Popular do Brasil e do Centro de Especialidade Odontológica, identificados a seguir:

- b1) Todas as empresas receberam o convite na mesma data, 13/04/2006, não existindo o carimbo contendo os dados que as identifique como: número do CNPJ e endereço. Não é possível identificar os signatários nos comprovantes de recebimento por parte das empresas;
- b2) Não consta no processo, pesquisas de preços praticados no mercado, anteriormente à licitação, de forma a permitir o confronto das propostas com os preços correntes no mercado, infringindo o inciso IV do art. 43;
- b3) No edital de licitação não consta sanções para o caso de inadimplemento, o que contraria o inciso III, do art. 40;
- b4) Não constam na ata de julgamento os preços das propostas apresentados por cada empresa participante, contrariando o inciso IV, art. 43;
- b5) A ata de reunião da Comissão Permanente de Licitação - CPL não está rubricada pelos representantes das empresas, mas tão somente pelos componentes da CPL, em desacordo com o § 2º do art. 43;
- b6) Não há no processo comprovação de publicação do extrato do contrato.

9.6. Diante desse descaso na gestão dos recursos federais repassados Fundo a Fundo, com evidente prejuízo à população beneficiária, não se pode admitir a boa-fé da recorrente, ainda que tenha devolvido recursos não empregados.

9.7. Ademais, é irrelevante arguir que inexistem provas nos autos de que tenha havido locupletação do dinheiro público, desonestidade, improbidade, dolo ou má-fé, pois estes não foram os fundamentos da imputação do débito. O mesmo se pode dizer em relação ao desvio de finalidade, razão pela qual se deixa de examinar a argumentação da recorrente a respeito.

9.8. De igual modo, também não é aplicável ao presente caso a disciplina da Lei 8.429/1992, pois este Tribunal não tem competência para julgar ações que versam sobre os atos de improbidade administrativa regrados pela Lei da Improbidade Administrativa (LIA), cabendo ao Poder Judiciário processar tais feitos. Esta Corte tem competência e jurisdição própria e privativa, diversa das discriminadas na aludida LIA. Dessa forma, não aproveita à recorrente as considerações acerca da aplicação da citada norma.

9.9. O fato de não ter havido determinados saques nas datas e valores indicados na defesa anterior foi considerado na instrução da unidade técnica, que entendeu pertinente as alegações apresentadas, razão pela qual o débito imputado à recorrente foi diminuído, consoante o seguinte excerto da instrução (peça 55, p. 5-6):

32. Todavia, o busílis das alegações de defesa encontra respaldo no que se refere à soma da dívida para a qual foi citada (peça 28, p.6). Assegura a responsável que, da soma dos valores apresentados como despesas não comprovadas, devem ser excluídos aqueles nos quais não há referência no extrato bancário, ou seja, a despesa não foi efetivada e portanto não tem sentido falar-se em despesa não comprovada.

33. De fato, não consta registro nos autos, junto aos extratos bancários da conta vinculada 58.044-9 (PAB fixo e variável), alguns débitos identificados pelo Denasus e informados no ofício de citação 1366/2013 –Secex/MA, quais sejam:

Valor (R\$)	Data
24.411,00	24/01/2005
56.700,00	14/02/2005
39.772,40	16/02/2005
24.300,00	16/03/2005
9.687,00	13/04/2005
5.220,00	15/04/2005
24.300,00	18/04/2005

9.10. Não há, todavia, razão à recorrente a respeito do débito referente à quantia de R\$ 4.380,00, sacado na data de 28/1/2005, a qual, consoante reportado em quadro acima, resulta da soma de três cheques nos valores de R\$ 400,00, R\$ 2.520,00 e R\$ 1.460,00. A recorrente insiste em afirmar que este valor específico não foi sacado na respectiva conta. Todavia, tal raciocínio não contrasta o critério empregado pelo Denasus e por esta Corte ao somar importâncias debitadas em mesma data. Trata-se de procedimento racional e lógico que expressa a realidade factual, sem oferecer qualquer prejuízo à defesa e ao entendimento dos fatos apurados.

9.11. Por estas razões, propõe-se a rejeição dos argumentos apresentados.

10. Da suposta inexistência de desvios de finalidade na aplicação de parte dos recursos.

Argumentos

10.1. Argui a recorrente que não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados, secundando-se nos seguintes fundamentos fáticos e jurídicos (peça 70, p. 5-6):

a) quanto ao pagamento com frete de passagens terrestres para tratamento de pacientes fora do domicílio, entende a planilha da glosa da auditora apresentou o valor de R\$ 15.472,40, ao passo que o extrato bancário demonstrou que o cheque 850112 corresponde ao valor de R\$ 7.736,40. Espera a recorrente que essa divergência seja reexaminada para efeito de imputação de débito e acolhido o valor representado pela despesa efetivamente realizada por intermédio do cheque mencionado;

b) relativamente à despesa realizada com transporte de pacientes fora do domicílio, protesta que não configura desvio de finalidade, haja vista que os recursos foram aplicados na área de saúde, no atendimento do interesse público. Pleiteia que sejam reexaminados os documentos acostados aos autos, ou seja, laudos médicos e documentos pessoais de pacientes que se utilizaram de transporte para tratamento médico fora de seus domicílios, dos quais constam os nomes dos pacientes. Desse modo, adverte que está descaracterizado o desvio de finalidade, visto que visou ao atendimento de interesse público e, além do mais, restou suprida a falta do nome pelos documentos pessoais dos pacientes;

c) no que se refere ao pagamento de despesa com serviços de assessoria jurídica e contábil para SMS, considera que todo gestor, encontrando situação de irregularidade que se arrasta há anos no município de Cururupu, deveria “cercar-se de bons profissionais para melhor gerir os recursos públicos, conforme os ditames legais, notadamente na área de saúde”. Observa que tais despesas não caracterizam desvio de finalidade, pois “tais profissionais ajudaram-na na devolução do saldo de crédito dos recursos que não foram aplicados, num valor representativo de R\$ 73.076,60, porquanto foram aplicados no atendimento do interesse público, na defesa da coisa pública (...)”;

d) referente ao pagamento de taxa de inscrição e contribuição ao CONSEMS e COSEMS, manifesta que (grifado no original):

O desvio de finalidade apontado nesse item consistente no pagamento do **valor R\$ 200,00** para capacitação de servidor visando qualificá-lo para melhorar seus serviços na área de saúde, não deve persistir em irregularidade intitulada em desvio de finalidade, tendo em vista que o curso de capacitação visava capacitar servidor na área de saúde, não se desvirtuando do fim a que o recurso visava alcançar, porquanto, não constitui desvio de finalidade.

Análise

10.2. Reitera-se aqui o já abordado especialmente no item 9.3, *retro*, pelo que se alvitra a rejeição dos argumentos encetados.

11. Do requerimento de fracionamento do débito além do limite de 36 parcelas.

Argumentos

11.1. A recorrente pleiteia, caso não acatadas suas razões recursais, que o débito seja fracionado além do limite de 36 parcelas, sustentando-se nas seguintes premissas (peça 70, p. 7):

a) afirma que embora “não tenha se locupletado dos recursos supostamente desviados, a responsabilidade que lhe está sendo imputada é subjetiva, atinge a sua pessoa, ou melhor dizendo, a pessoa do sujeito”. Aduz que tal significa “que a requerente vai ter que tirar dos seus parcos recursos remuneratórios, da força de seu trabalho para arcar com um ônus do qual não adveio de enriquecimento ilícito, locupletamento de recursos supostamente desviados”; e

b) junta à peça recursiva cópia de contracheque referente ao mês de agosto de 2015, demonstrando que “percebe uma remuneração líquida correspondente ao valor de R\$ 3.614,89”, a qual, “diante do cenário econômico em que se está atravessando, mal dá para custear as suas despesas e de sua família, por isso, não será razoável e proporcional imputar número de parcelas acima do que a requerente pode quitar”; e

c) pede, por conseguinte, o acolhimento de suas razões recursais, e, alternativamente, “seja parcelado o débito em um número maior de parcelas possíveis, acima de 36, excluindo do valor os acréscimos concernentes às multas, a fim de permiti-la quitar o débito que lhe está sendo injustamente imputado, isto porque não seria razoável e proporcional impor obrigação cujas parcelas apresentem valores excessivos, de modo a impossibilitá-la a quitar o débito”.

Análise

11.2. Não há possibilidade de fracionar o pagamento do débito imputado à recorrente em quantidade de parcelas superior a 36, pois este é o limite estabelecido no art. 217 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, *in verbis* (grifo nosso):

Art. 217. Em qualquer fase do processo, o Tribunal ou o relator poderá autorizar o pagamento parcelado da importância devida **em até trinta e seis parcelas**, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

11.3. Desse modo, afrontar-se-ia os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da isonomia o deferimento à recorrente de privilégio não previsto em norma interna.

CONCLUSÃO

12. A análise do presente recurso de reconsideração evidenciou que não houve por parte da recorrente a efetiva e regular gestão dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde, enquanto ocupava o cargo de Secretária Municipal de Saúde.

13. A defesa da recorrente enfatizou a ausência de desvio de finalidade, dolo, má-fé e não-locupletação na gestão dos recursos federais repassados Fundo a Fundo. Contudo, não foram esses os fundamentos da condenação da recorrente no débito.

14. Por fim, não se pode deferir o fracionamento da dívida em parcelas superiores a 36 por absoluta falta de previsão legal-normativa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 4696/2015 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento; e



b) dar ciência à recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria, em 15/4/2016.

[assinado eletronicamente]

Wagner César Vieira

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 2942-4