

VOTO

Em julgamento, recursos de reconsideração interpostos por Raul de Jesus Lustosa Filho e Samuel Braga Bonilha, ex-Prefeito e ex-Secretário de Saúde do Município de Palmas/TO, respectivamente, contra o Acórdão 1.945/2015-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes, aplicando-lhes a multa prevista nos incisos I e II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

2. A deliberação vergastada tratou de Tomada de Contas Especial instaurada, por meio do Acórdão 1.236/2010 – Plenário, em razão de irregularidades na aplicação de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Palmas/TO, componentes do Bloco de Vigilância em Saúde, para a execução de ações de vigilância epidemiológica, nos exercícios de 2008 a 2009.

3. A principal irregularidade consistiu na transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS para pagamento de despesas estranhas à área da saúde, com violação ao disposto na Portaria 204/GM, de 29 de janeiro de 2007 e artigos 19, 20, 21 e 22 da Portaria 1.172/GM, de 15 de janeiro de 2004.

4. Pelo débito apontado nos ofícios expedidos (inicialmente da ordem de R\$ 1,29 milhão em valores históricos) foram citados solidariamente o Município de Palmas/TO e os recorrentes. Estes últimos também foram ouvidos em audiência por diversas infrações a normas legais e regulamentares, conforme Acórdão 1.236/2010-Plenário.

5. No decorrer do processo, o TCU entendeu que parte da movimentação dos recursos, embora contrária às normas, não constituía débito, uma vez que os valores teriam sido utilizados em ações de saúde, diminuindo o débito para R\$ 150.000,00. Concluiu também que apenas o município deveria ser condenado à devolução dos recursos, pois teria sido o beneficiário da transferência irregular dos valores, restando para os recorrentes apenas as imputações relativas ao descumprimento de normas.

6. Assim, por meio do Acórdão 213/2014-Plenário, concedeu novo e improrrogável prazo para que o ente federado devolvesse os recursos aos cofres do Fundo Municipal de Saúde.

7. Ressarcido o recurso pelo município de Palmas/TO, este Tribunal proferiu o acórdão recorrido, julgando regulares com ressalva as contas do município e irregulares as contas de Samuel Braga Bonilha, ex-Secretário Municipal de Saúde de Palmas/TO, Raul de Jesus Lustosa Filho, ex-Prefeito, e Cláudio Gilberto Garcia, ex-Diretor de Vigilância em Saúde de Palmas/TO, aplicando-lhes multas nos valores individuais de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), respectivamente.

8. As multas imputadas a Samuel Bonilha e a Raul Lustosa Filho tiveram como base as seguintes irregularidades:

8.1 transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS para pagamento de despesas estranhas à área de saúde, com violação ao disposto na Portaria 204/GM de 29 de janeiro de 2007 e artigos 19, 20, 21 e 22 da Portaria 1.172/GM, de 15 de janeiro de 2004;

8.2. realização de procedimentos licitatórios, com indícios de fracionamento de despesa, caracterizado por aquisições frequentes de produtos ou contratações de serviços de mesma natureza em processos distintos e/ou com valores bem próximos aos limites previstos no art. 23, da Lei 8.666/93 c/c art. 24 da mesma lei, incisos I e II;

8.3. seguros de veículos da frota da Semus, no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) (extrato da conta corrente no Anexo 1), no âmbito do Processo 3791/09, quando apenas um veículo que serve a vigilância sanitária teve a apólice de seguro contratada, o veículo Ford F-350 Placa MWK 3299;

8.4. diárias para ajuda de custo quando as despesas já estavam sendo custeadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito dos processos 13.836/09 e 539/09, uma vez que tais despesas não se apresentam regulares, configurando infringência dos artigos 19, 20, 21 e 22 da Portaria nº 1.172/GM, de 15 de janeiro de 2004;

9. Ao recorrente Samuel Braga Bonilha também foi aplicada multa, tendo em vista as seguintes ocorrências:

9.1. não ter tomado as providências cabíveis para aquisição dos materiais e equipamentos faltantes no CCZ, quando existiam recursos dos TFVS suficientes, cujos resultados foram o crescente número de casos confirmados de Dengue;

9.2. não ter adotado as medidas cabíveis para adequar e melhorar a caótica infraestrutura do canil do CCZ, que se encontrava sem telamento, com as grades todas enferrujadas, com todos os extintores de incêndio com data de validade vencida;

9.3. não ter adotado providências para a manutenção das motocicletas dos supervisores das microáreas da dengue;

9.4. não ter adotado as providências cabíveis, com vistas a diminuir o índice de pendência do município, de forma a mantê-lo num patamar aceitável, conforme consignado no relatório de auditoria integrante destes autos.

10. Nesta oportunidade, Samuel Braga Bonilha alega que as “graves” irregularidades consideradas não passaram de situações transitórias e pontuais, que não geraram danos ao erário e que, por si só, não podem ser consideradas graves e ensejadoras de rejeição das contas. Colaciona várias notícias da imprensa, com o intuito de demonstrar que as ações da Secretaria Municipal de Saúde foram extremamente positivas e satisfatórias à época.

11. Diz entender que irregularidades foram encontradas e que precisam de reprimenda, mas enquadrar a gestão no art. 16, III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 seria rigor desarrazoado e desproporcional.

12. Pede atenção para os seguintes fatos de que (peça 316, p. 16):

“1º) Sobre o item 1.6.1.3., as compras eram descentralizadas, ou seja, a Secretaria Municipal de Saúde NÃO ERA de fato o órgão que EXECUTAVA as compras, pois apenas demandava e a Coordenadoria Geral de Licitação, vinculada à Secretaria Municipal de Gestão e Recursos Humanos, era que executava a licitação (vide art. 22, I, da Lei Municipal nº 1492/ 2007, ora em anexo);

2º) Quanto aos demais itens, se trata de situações de dificuldades enfrentadas por toda e qualquer gestão, e que ao final da gestão do Sr. Samuel Bonilha (o que ocorreu em Dezembro de 2012) estavam inteiramente sanadas, pois o CCZ teve sua estrutura física readequada e as carrocinhas e as motocicletas tiveram manutenções constantes. E o mais importante: Palmas não ficou à mercê das doenças vectoriais: o combate ao *aedes aegypti* foi intenso e todos os recursos federais da Vigilância Sanitária (bem como dos outros blocos de financiamento) foram corretamente empregados.”

13. Ao final, solicita a reforma da deliberação para que se julgue regular com ressalvas suas contas.

14. O ex-prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho, por sua vez, sustenta preliminarmente sua ilegitimidade passiva, pois não realizou qualquer ato de ordenação de despesas. Explica que os recursos foram transferidos fundo-a-fundo, afigurando-se o Secretário de Saúde como único e legítimo gestor do Fundo Municipal de Saúde.

15. No mérito, aduz, em síntese, que:

15.1. houve excessivo rigor no julgamento das contas;

15.2. não ocorreu desvio de finalidade, pois a finalidade precípua do convênio (*sic*) foi atingida com êxito;

15.3. não houve dano ao erário;

15.4. os objetivos e as metas do convênio (*sic*) foram atingidos.

16. Argumenta que o inciso III do art. 52 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 autoriza a ampliação da execução do objeto pactuado e a redução ou exclusão de meta, desde que assegurada a manutenção da funcionalidade do objeto conveniado, e que, em nenhum momento, questionou-se “a efetividade do objeto que se pretendia ver cumprido mediante repasse financeiro ao Município de Palmas” (peça 317, p 19).

17. Assim, ao final, invoca o art. 208 do RITCU, para que, reformando-se o acórdão, sejam julgadas regulares com ressalvas as suas contas.

18. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos concluiu que não foram trazidos elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida, razão pela qual propõe o conhecimento e o não provimento do recurso.

19. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), discorda parcialmente da unidade instrutora, propondo o provimento parcial do recurso interposto pelo ex-prefeito, por considerar que ele não era o gestor dos recursos transferidos ao fundo municipal de saúde.

20. Segundo o MPTCU restaria apenas a responsabilidade do ex-prefeito no que se refere à transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde - TFVS para a conta corrente da prefeitura com o objetivo de pagar despesas de pessoal, pois ela somente poderia ter ocorrido por ordem do ex-prefeito. Sustenta o MPTCU que “se realmente não tivesse ordenado tal transferência, o recorrente deveria ter determinado, de pronto, o estorno dos recursos ao Fundo Municipal de Saúde, mas não o fez.”

21. Assim, propõe a redução da multa aplicada a Raul de Jesus Lustosa Filho e a manutenção dos demais termos do acórdão.

II

22. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado à peça 323, no sentido de que os recursos merecem ser conhecidos, porquanto preenchem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

23. Quanto ao mérito, concordo com a proposta do MPTCU, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, bem como os fundamentos da instrução da Serur no que não conflitar com este voto, sem prejuízo das seguintes considerações.

24. Com efeito, o então prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho não era o gestor do Fundo Municipal de Saúde, conforme o art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, e as Leis Municipais 141/1991 e 1.626/2009. Tal incumbência cabia ao Secretário Municipal de Saúde. Sendo assim, não pode

responder por irregularidades concernentes à gestão dos recursos, se não comprovada a sua coparticipação nos atos.

25. Nesse sentido, é a jurisprudência desta Corte, a exemplo do que diz o Acórdão 1.997/2016-Plenário:

“A ausência de evidências de que o prefeito municipal tenha participado de atos e procedimentos irregulares na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), a responsabilidade pelas ocorrências apuradas deve recair unicamente sobre o secretário municipal de saúde, em face das disposições contidas nas Leis 8.080/1990 e 8.142/1990.”

26. Portanto, não devem permanecer as imputações feitas ao ex-prefeito previstas nos itens 8.2 a 8.4. deste voto.

27. Permanece, todavia, a infração cometida pelo ex-prefeito no que diz respeito à transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS para pagamento de despesas estranhas à área de saúde, com violação ao disposto na Portaria 204/GM de 29 de janeiro de 2007 e artigos 19, 20, 21 e 22 da Portaria 1.172/GM, de 15 de janeiro de 2004. Isso porque ele se omitiu ao não devolver o dinheiro depositado pelo fundo na conta da prefeitura, deixando que a ilegalidade permanecesse até que a tomada de contas fosse instaurada e o município fosse compelido por esta Corte a ressarcir os recursos.

28. Não se trata de mera impropriedade formal, como querem fazer crer o ex-prefeito e o ex-secretário de saúde, porque eles deliberadamente desfalcaram o fundo municipal de saúde em R\$ 150.000,00 (valores de 30/12/2009), aplicando os valores para pagamento de empréstimo do Tesouro Municipal. O débito apenas não prevaleceu porque o município, após citação do Tribunal, devolveu o dinheiro para o Fundo Municipal de Saúde.

29. Outrossim, é inapropriado falar de atingimento das metas do “convênio” ou aplicação Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, como mencionou a defesa do ex-prefeito, pois o caso em relevo não se refere a convênio, nem é regido pela mencionada portaria interministerial.

30. Os recursos em relevo são transferidos fundo a fundo e regidos pela Lei 8.080/1990 e pelas Portarias 1.172/2004 e 2.014/2007 do Ministério da Saúde. Esta última dispõe explicitamente que “os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.” Assim, eventual atingimento de metas não fundamenta o emprego dos recursos em outra finalidade.

31. Acrescente-se que as notícias da imprensa colacionadas aos autos pelo ex-secretário, no sentido de que as ações da Secretaria Municipal de Saúde foram positivas e satisfatórias, em nada sanam a irregularidade de utilização dos recursos em outra finalidade.

32. Outrossim, quanto ao fracionamento da licitação, não há que se retirar a responsabilidade do secretário, pois a ocorrência de fracionamento é consequência direta do mal planejamento das aquisições, atividade evidentemente ligada ao gestor dos recursos. Ainda que a unidade responsável pela execução das compras fosse outra, cabia ao gestor dos recursos informar à referida unidade a quantidade que deveria ser adquirida durante o ano.

33. Por fim, quanto às demais ocorrências imputadas ao ex-secretário, embora ele afirme que elas foram corrigidas no final da sua gestão, o recorrente não apresentou qualquer prova nesse sentido.

35. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de dezembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator