

Proc. TC-021.227/2018-7
Tomada de Contas Especial

PARECER

Tratam os autos de tomada de contas especial decorrente de representação dando notícia do descumprimento de Termo de Ajuste Sanitário (TAS) firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE e o Denasus/CE, que tinha por finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria Denasus 9783.

De acordo com o referido relatório da auditoria, o Denasus constatou a utilização de recursos da atenção básica no pagamento da remuneração de profissionais lotados no hospital, nos exercícios de 2009 e 2010.

Em setembro de 2015, o Denasus realizou visita *in loco* na Secretaria de Municipal de Saúde de Pacajus/CE para verificação da execução do TAS, constatando que as ações e metas propostas no plano de trabalho não foram cumpridas. O secretário municipal de saúde informou que o município ficara impossibilitado de atender ao TAS diante das dificuldades financeiras decorrentes da diminuição e atrasos de repasses por parte do Estado e do Ministério da Saúde (TC 026.393/2016-6, peça 3, p. 120).

Diante disso, o TCU, nos termos do Acórdão 3993/2018 – 2ª Câmara deliberou por:

a) “converter os autos em Tomada de Contas Especial, encaminhando-os à Secex/CE para a realização da citação e audiência propostas pela unidade técnica”;

b) determinar ao Denasus que “providencie a imediata notificação dos municípios que causaram dano ao Erário nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, para que recolham os débitos apurados, devidamente atualizados, e, em caso de não ressarcimento, encaminhe os respectivos processos para o FNS para fins de instauração da competente tomada de contas especial”.

Regularmente citado, o ente político não compareceu ao feito.

A então secretária de saúde, Ana Maria Maia de Meneses, apresentou razões de justificativa que compõem a peça 22, arguindo preliminar de prescrição e informando que apenas por ocasião de auditoria realizada pelo Denasus tomou conhecimento da impropriedade cometida e, ato contínuo, firmou Termo de Ajuste Sanitário a fim de sanar a irregularidade verificada, em prazo de doze meses, tendo sido exonerada do cargo antes do referido prazo.

A Secex/CE, em instrução de peça 24, não acolhe a defesa da ex-gestora e sustenta a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/92. No tocante ao município, mencionando a linha de decisória adotada no Acórdão 707/2017 - 1ª Câmara, sugere a fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito.

Em conclusão, a Secretaria propõe:

a) considerar revel o município de Pacajus/CE, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/92;

b) “rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Ana Maria Maia de Meneses, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92”;

c) fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92 e art. 202, §§ 3º, 4º e 5º, do RI/TCU, para que o município de Pacajus/CE efetue e comprove perante o Tribunal o recolhimento do débito aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Pacajus/CE.

Com as devidas vênias, divergimos em parte da proposição oferecida pela unidade técnica, pelas razões adiante aduzidas.

A falta constatada pelo Denasus nos presentes autos constitui desvio de objeto, eis que os recursos foram aplicados na área de saúde, tendo inclusive motivado a citação do ente federado.

Convém recordar, em perspectiva histórica, que se formou na Corte de Contas ao longo do tempo reiterada linha jurisprudencial que não considera débito a comprovada aplicação de recursos federais repassados a entes federados nas hipóteses de desvio de objeto, oscilando, porém, quanto à aplicação de pena ao gestor que praticou o ato irregular (entre tantos, os Acórdãos 1.482/2005, 1.518/2008, 7.830/2010 - Primeira Câmara, Acórdãos 1.541/2007 e 2.332/2011 – Plenário, Acórdãos 3.165/2009, 3.601/2017 e 2.870/2018 - Segunda Câmara).

Especificamente na área de saúde, nas transferências fundo a fundo, a aludida linha de entendimento sofreu acentuada modificação ante expressa disposição normativa inaugurada pela Lei Complementar 141/2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

O artigo 27 do referido diploma legal estabeleceu que os recursos aplicados em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado deveriam ser devolvidos ao fundo de saúde do ente da federação beneficiário, além de apontar para a responsabilização dos agentes nas esferas competentes.

Em face de certa variação acerca da interpretação de alguns dos dispositivos da referida lei complementar, a Corte de Contas resolveu firmar entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos “fundo a fundo” aos estados, municípios e ao Distrito Federal, entre os quais, no que interessa ao presente processo, sobressai o disposto no item 9.3.2 e seguintes, abaixo transcritos (Acórdão 1072/2017 – Plenário):

9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de **desvio de objeto** ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, **cade**, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, **ao ente federado a obrigação de recompor**, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, **podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa** (grifos acrescidos).

Não há mais, portanto, dúvida alguma acerca dos seguintes quesitos: a) dever de devolução dos valores; b) a quem incumbe tal obrigação; c) qual o cofre credor e d) possibilidade de apenação dos agentes responsáveis pela aplicação dos recursos em desvio de objeto.

Não se tratou, porém, da aplicação da referida norma para as situações cujo fato gerador foi anterior à promulgação da lei. E é esta a hipótese do caso vertente, eis que os recursos foram aplicados em 2009 e 2010, e a lei complementar é de 2012.

A deliberação que foi mencionada pela Secex/CE como referência para a proposta de fixação de prazo para o ente federado não trata especificamente do ponto, não constituindo, portanto, parâmetro para o deslinde da questão.

De outro tanto, em dois outros julgamentos o Tribunal abordou diretamente o assunto, tendo decidido pela não exigência da devolução dos recursos para situações havidas antes da LC 141/2012, nos termos dos Acórdãos 3.582/2018 e 8.663/2017, ambos da 1ª Câmara.

A tese aplicada nas referidas deliberações, ante sua relevância, passou a figurar no repositório da Jurisprudência Seleccionada, tendo redação assim vazada:

O **desvio de objeto** na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde transferidos na modalidade fundo a fundo a estados, municípios e ao Distrito Federal, **se ocorrido anteriormente à publicação da LC 141/2012, não configura débito** e, portanto, não enseja a necessidade de restituição dos valores empregados (grifo acrescido).

Por cuidar de situações análogas, cremos que o mesmo tratamento deve ser empregado no caso concreto, tendo em conta, sobretudo, o movimento havido no direito brasileiro de prestígio à jurisprudência, bem estampado no art. 926 do Código de Processo Civil – dispositivo que se aplica plenamente às Cortes de Contas, em nosso entender –, segundo o qual os “tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Quanto à prática de ato por autoridade que utiliza os recursos em desvio de objeto, consideramos que há, em princípio, gravidade suficiente para ensejar aplicação de sanção, de modo a reprimir tal conduta, justamente por violar o inequívoco interesse do órgão repassador em atender a específica necessidade da população a ser assistida.

É certo, porém, que tal conduta poderá ser abonada em face das circunstâncias fáticas vivenciadas pelo gestor, que o levaram a dar uso distinto daquele previamente estabelecido.

No presente caso, a ex-secretária municipal de saúde não trouxe qualquer explicação para ter utilizado os recursos para pagamento de remuneração de profissionais lotados no hospital ao invés de utilizá-los para fortalecer a atenção básica à saúde, cujo foco principal é a prevenção.

A consulta aos termos do TAS firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE e o Denasus/CE, para a correção das ocorrências registradas no Relatório de Auditoria Denasus 9783 (vide peça 2 do TC-026.393/16-6, apensado), permite vislumbrar os pontos críticos que seriam atendidos com a correta aplicação dos recursos na **área de atenção básica**, os quais, vale frisar, deveriam ter sido originalmente aplicados para atender tais necessidades sensíveis de saúde. Como se viu nas informações deste feito, tais carências não foram satisfeitas, ante o não cumprimento do TAS.

Para fins de ilustração, mencionamos algumas metas relacionadas às ações específicas que deveriam ter sido alcançadas com a correta aplicação dos recursos (vide peça 2 do TC-026.393/16-6, apensado):

- a) ampliar razão entre exames citopatológicos do colo do útero entre 25-59 anos, de 0,12 para 0,27 (parâmetro nacional);
- b) aumentar a proporção da população coberta pela estratégia saúde da família de 78,11% para 100,00%;
- c) ampliar para 100% de cobertura populacional de Equipes de Saúde Bucal.

Assim, diante da frustração no atendimento das específicas carências de **atenção básica de saúde**, não cremos que o mero fato de ter assinado o TAS seja bastante para mitigar a gravidade da conduta da ex-gestora de modo a afastar a aplicação de multa, máxime quando ausentes justificativas para o uso dos recursos em objeto não autorizado.

Portanto, em face dos argumentos aqui assentados, este representante do Ministério Público junto ao TCU opina por:

- a) julgar irregulares as contas de Ana Maria Maia de Meneses, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;
- b) aplicar à referida responsável a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Ministério Público, em 29 de janeiro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

(Assinado Eletronicamente)
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador