

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 021.227/2018-7

Aposos: TC 026.393/2016-6 e TC 037.166/2018-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Pacajus/CE.

Responsáveis: Município de Pacajus/CE (07.384.407/0001-09); e Ana Maria Maia de Meneses (112.651.403-91).

SUMÁRIO: TCE. CONVERSÃO DE REPRESENTAÇÃO DO DENASUS ACERCA DO DESCUMPRIMENTO DE TERMO DE AJUSTE SANITÁRIO – TAS CELEBRADO COM A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PACAJUS/CE. DESVIO DE OBJETO PRATICADO EM 2009/2010. ACÓRDÃO 1.072/2017 – TCU – PLENÁRIO, COM ENTENDIMENTOS SOBRE A MATÉRIA. CARACTERIZAÇÃO DE DANO, AINDA QUE SE TRATE DE OCORRÊNCIA ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR 141/2012. RESSARCIMENTO DO DÉBITO AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE PREJUDICADO, DEVIDO À NORMATIZAÇÃO SUPERVENIENTE DOS BLOCOS DE FINANCIAMENTO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

1. Nos repasses fundo a fundo efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde, o desvio de objeto ofende o interesse jurídico material da União em ver implementada uma determinada estratégia de saúde, segundo inteligência do art. 198, parágrafo único, da Constituição da República e dos arts. 33, **caput** e § 4º, 35, § 6º, 36, **caput** e § 1º, da Lei Federal 8.080/1990 e 12 da Portaria GM/MS 204/2007.

2. Na hipótese de desvio de objeto, o débito é expressão financeira da lesão ao interesse jurídico material da União, provocado por parte do ente encarregado de gerir ou executar diretamente os serviços de saúde, cabendo a este, em regra, reparar ao respectivo fundo de saúde o dano observado.

3. Torna-se desnecessária a reposição ao Fundo Municipal de Saúde, pelo Município, de débito decorrente da aplicação de recursos que, a despeito de constituir desvio de objeto à luz das normas vigentes à época do fato, é atualmente autorizada no art. 5º, incisos I e II, da Portaria MS 3.992/2017, a qual, a partir de janeiro/2018, reuniu os antigos blocos de financiamento de custeio em um único bloco.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão, determinada pelo Acórdão de Relação 3.993/2018 – 2ª Câmara (Ata 17/2018), da Representação formulada pelo Serviço de Auditoria no Estado do Ceará – Seaud/CE, do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Denasus, dando notícia do descumprimento de Termo de Ajuste Sanitário 242/2013, firmado com a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE para corrigir irregularidades registradas no Relatório de Auditoria 9783 (peças 1-3).

2. A aludida auditoria, realizada pelo Denasus em julho/2010, teve como objetivo apurar denúncia referente às equipes da Estratégia Saúde da Família. De acordo com o relatório da fiscalização, constatou-se a utilização de recursos da Atenção Básica no pagamento da remuneração de profissionais lotados no hospital municipal, no valor original de R\$ 624.900,06 (TC 026.393/2016-6, peça 2, p. 189), o que implicou descumprimento de regras de destinação de recursos fixadas em normativos do Ministério da Saúde.

3. Para corrigir essa irregularidade, em 21/05/2013 a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE celebrou o Termo de Ajuste Sanitário 242/2013, comprometendo-se a implementar as seguintes providências (TC 026.393/2016-6, peça 3, p. 60):

a) cessar a prática do ato causador da impropriedade,

b) adotar as ações detalhadas no plano de trabalho anexo ao termo e

c) depositar o valor de R\$ 744.901,16, com recursos próprios ou do tesouro municipal, no respectivo Fundo de Saúde.

4. O prazo de vigência do TAS 242, fixado em doze meses contados da publicação ocorrida em 03/07/2013, foi prorrogado por igual período (TC 026.393/2016-6, peça 3, p. 65 e 89).

5. Em 15/07/2015, a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE informou que ficara impossibilitada de atender ao TAS, devido a 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).

6. Em setembro/2015 o Denasus constatou, mediante visita *in loco* na Secretaria de Municipal de Saúde de Pacajus/CE, que as ações e metas propostas no plano de trabalho não foram cumpridas. Por não acolher as justificativas apresentadas pelos gestores da pasta da Saúde, a equipe de auditoria recomendou encaminhar o processo de celebração do TAS e o relatório de vistoria ao Controle Interno, ao TCU e ao Ministério Público Federal no Estado do Ceará (TC 026.393/2016-6, peça 3, p. 143-146).

7. Por meio do Acórdão de Relação 5.766/2017 – 2ª Câmara (Ata 22/2017), de 27/06/2017 (TC 026.393/2016-6, peça 6), esta Corte conheceu da Representação formulada pelo Seaud/CE – Denasus, determinando ao Fundo Nacional de Saúde que, “se ainda não o fez, instaure e conclua, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a tomada de contas especial com vistas à apuração das ocorrências mencionadas no Processo 25016.010112/2012-72, atinentes ao descumprimento do Termo de Ajuste Sanitário 242/2013, celebrado com o Município de Pacajus/CE, e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, informações acerca das providências que estão sendo adotadas”.

8. O FNS esclareceu que não podia, momentaneamente, cumprir a determinação acima porque o processo administrativo não havia sido encaminhado pelo Denasus. Assim, solicitou a reformulação do Acórdão para que a determinação fosse expressamente endereçada ao Denasus e que o prazo concedido ao FNS fosse contado a partir do recebimento do processo (TC 026.393/2016-6, peça 19).

9. Mediante o Acórdão de Relação 9.666/2017 – Segunda Câmara (Ata 42/2017), de 17/11/2017 (TC 026.393/2016-6, peça 25), o TCU efetuou as seguintes determinações:

“1.7.1. ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, se ainda não o fez, ateste o descumprimento do Termo de Ajuste Sanitário – TAS 242, firmado com a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE (Processo 25016.010112/2012- 72), o qual tinha por finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria/Denasus 9783, e, caso o valor apurado alcance o valor de alçada para instauração de Tomada de Contas Especial, remeta a respectiva documentação ao FNS/SE/MS, devidamente instruída com os elementos e pressupostos exigidos pela IN/TCU 71/2012 (alterada pela IN/TCU 76/2016) e pela Decisão Normativa/TCU 155/2016, com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial, informando a este Tribunal, ao término do referido prazo, acerca das providências adotadas;

1.7.2. ao Fundo Nacional de Saúde que, após o ingresso do processo remetido pelo Denasus, no prazo de 60 (sessenta) dias, instaure o devido processo de Tomada de Contas Especial com vistas à apuração das ocorrências mencionadas no Processo 25016.010112/2012-72, atinentes ao descumprimento de Termo de Ajuste Sanitário – TAS 242, firmado com a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE, o qual tinha por finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria/Denasus 9783, informando este Tribunal, ao término do referido prazo, acerca das providências adotadas.”

10. Na sequência, o Denasus solicitou sobrestamento do prazo para cumprimento da deliberação acima transcrita, alegando: a) a necessidade de esgotar a via administrativa de Controle Interno do Ministério da Saúde previamente à instauração de TCE, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012; b) a pendência de manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde acerca da legalidade dos TAS e da possibilidade de parcelamento, frente à previsão, contida no referido diploma, de devolução imediata dos recursos irregularmente aplicados ao fundo de saúde do ente federativo beneficiado.

11. Em face das dificuldades do Denasus e do FNS em dar cumprimento às determinações deste Tribunal, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE, atualmente denominada Secretaria do TCU no Estado do Ceará – SEC/CE, sustentou que, dispondo esta Corte de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e quantificação do dano, deveria instaurar tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, conforme posicionamento adotado no Acórdão 170/2018-Plenário, do qual foi Relator o Ministro Benjamin Zymler (TC 026.393/2016-6, peça 39).

12. Dessarte, por meio Acórdão de Relação 3.993/2018 – Segunda Câmara, de 22/05/2018 (Ata 17/2018), sob a minha Relatoria (TC 026.393/2016-6, peça 42), esta Corte conheceu da representação do Denasus e converteu-a em Tomada de Contas Especial, encaminhando os autos à SEC/CE para a realização de citação e audiência, sem prejuízo de determinar ao Denasus que providenciasse a imediata notificação dos municípios que causaram dano ao Erário, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, para que recolhessem os débitos apurados, devidamente atualizados, e, em caso de não ressarcimento, encaminhasse os respectivos processos ao FNS para fins de instauração da competente tomada de contas especial, sob pena de responsabilização por descumprimento do art. 3º da IN/TCU 71/2012, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas.

13. Em atenção ao mencionado Acórdão 3.993/2018 – 2ª Câmara, a Unidade Técnica promoveu a citação do Município de Pacajus/CE, para recolher os valores originais abaixo relacionados, atualizados monetariamente desde as respectivas datas até o efetivo recolhimento, ou para apresentar alegações de defesa quanto à “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Pacajus, tendo em vista a utilização de recursos da Atenção Básica no pagamento da remuneração de profissionais lotados no hospital mantido pelo Município, conforme apurado no Relatório de Auditoria Denasus 9783, no âmbito da Constatação 86988, infringindo o art. 6º da Portaria GM/MS 204/2007” (peça 13):

Data	Valor (R\$)
02/10/2009	86.201,92
05/11/2009	90.251,51
03/12/2009	92.845,54
06/01/2010	104.789,51
04/02/2010	106.633,15
04/03/2010	144.178,43

14. A Unidade Instrutiva também efetuou a audiência da Sra. Ana Maria Maia de Meneses, ex-Secretária de Saúde do Município de Pacajus/CE à época dos fatos inquinados, para que apresentasse razões de justificativa quanto à “utilização indevida de recursos da Atenção Básica no pagamento da

remuneração de profissionais lotados no hospital do município, totalizando o montante original de R\$ 624.900,06, conforme apurado no Relatório de Auditoria Denasus 9783, no âmbito da Constatação 86988, infringindo o art. 6º da Portaria GM/MS 204/2007” (peça 16).

15. A seguir transcrevo, com ajustes de forma, a instrução datada de 18/10/2018, pela qual a SEC/CE cuidou das providências que lhe foram determinadas no Acórdão 3.993/2018 – 2ª Câmara (peça 24):

EXAME TÉCNICO

9. Em cumprimento ao determinado no Acórdão 3.993/2018 – 2ª Câmara (peça 11), foram expedidos os ofícios indicados a seguir:

Ofício (2018)	Peça	Natureza	Destinatário	Data de ciência ou motivo de ausência (peça)	Resposta (peça)	Data de fim de prazo de resposta
1308	13	Citação	Município de Pacajus/CE	23/7/2018 (19)	Não há	12/09/2018
1309	16	Audiência	Ana Maria Maia de Meneses	20/7/2018 (20)	22	04/08/2018

10. O AR do Ofício 1308/2018, endereçado à Prefeitura Municipal de Pacajus/CE, retornou com ciência em 23/07/2018 (peça 19). Embora não conste nos autos pedido de prorrogação de prazo para atendimento, o despacho Secex/CE, nos termos da delegação de competência do Exmo Sr. Ministro Relator Marcos Benquerer (peça 23), deferiu a concessão adicional de 30 (trinta) dias ao prazo inicial, que findou em 06/09/2018. A Prefeitura Municipal de Pacajus/CE manteve-se inerte, devendo ser-lhe reconhecida a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16/7/1992.

Razões de justificativas da Sra. Ana Maria Maia de Meneses (peça 22)

11. A Sra. Ana Maria Maia de Meneses argumenta, mediante advogado constituído, em síntese, que:

11.1. ocupou o cargo de secretária municipal de Saúde no município de Pacajus no período entre 1º/09/2009 a 15/12/2011.

11.2. o exercício do cargo encerrou-se há mais de 5 (cinco) anos; portanto, o prazo referido fulminou qualquer pretensão de aplicação de penalidades por supostos atos de improbidade administrativa, inclusive as de ressarcimento de prejuízos ao Erário Municipal, conforme estabelece o art. 23 da Lei 8.429/1992;

11.3. em face disso, requer a imediata suspensão do feito, nos termos do art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil e, uma vez julgado o Recurso Extraordinário 852.475 RG/SP, seja devolvido o prazo de 15 (quinze) dias para justificativa, caso necessário;

11.4. (argumento idêntico ao item 11.2 **supra**)

11.5. o ato que lhe é atribuído é o descumprimento de Termos de Ajustes Sanitários firmados com o Ministério da Saúde relacionados à execução do Programa Estratégia Saúde da Família;

11.6. ao assumir a Secretaria Municipal de Saúde, empregou todos os esforços para qualificar a prestação de serviços de saúde pública no Município de Pacajus, evidentemente limitada a prazos e restrições orçamentárias;

11.7. todas as incorreções na execução do Programa Estratégia Saúde da Família eram gradualmente sanadas, tão logo chegavam ao seu conhecimento;

11.8. todas as constatações insertas nos relatórios de auditoria realizadas pelo Denasus obtiveram justificativas, conforme consta dos documentos insertos à sua defesa;

11.9. apenas por ocasião de auditoria realizada pelo Denasus tomou conhecimento da utilização indevida de recursos da atenção básica no pagamento de remuneração de profissionais, e, ato contínuo, firmou Termo de Ajuste Sanitário a fim de sanar a irregularidade verificada, cujo prazo para execução seria de 12 (doze) meses;

11.10. tendo sido exonerada do cargo de secretária municipal antes do término do prazo

para cumprimento do TAS, não houve tempo hábil para implementá-lo;

11.11. após a sua exoneração no cargo de secretária Municipal de Saúde, outros Termos de Ajuste Sanitários foram celebrados por aquela pasta municipal com a finalidade de regularizar atos impróprios;

11.12. **in fine** requer: a) a suspensão do feito, nos termos do art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, até o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário 852.475 RG/SP pelo Supremo Tribunal Federal, devolvendo, caso necessário, o prazo legal para manifestação ou; b) o reconhecimento da prescrição do presente processo de contas.

Análise

12. O município de Pacajus/CE, não obstante tenha tido ciência da citação, conforme atestam o AR (peça 19, ciência em 23/7/2018) e a solicitação de prorrogação de prazo (peça 23, formulada pelo Sr. João Luiz Nogueira B. Neto, Procurador Geral do Município de Pacajus/CE), deixou transcorrer **in albis** o prazo regimental, devendo ser reconhecida a sua revelia.

13. Em relação à Sra. Ana Maria Maia de Meneses, argumentou que tomou as medidas corretivas das irregularidades que teve ciência durante seu mandato, que findou antes do cumprimento do TAS que assinara. Ponderou que outros instrumentos foram igualmente celebrados, todos não cumpridos. Embora reconheça a irregularidade questionada (utilização do recurso da atenção básica no pagamento da remuneração de profissionais lotados no hospital), pondera que os fatos remontam há mais de 5 (cinco) anos, estando, portanto, prescrita qualquer possibilidade de punição advinda dos fatos questionados.

14. Ressalte-se, contudo, que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que os recursos questionados referem-se ao período de outubro/2009 a março/2010 (v. débito na proposta de encaminhamento), não tendo transcorrido mais de 10 anos até que tenha sido ordenada a citação do município de Pacajus/CE e a audiência da Sra. Ana Maria Maia de Meneses [em 22/05/2018, por intermédio do Acórdão de Relação 3.993/2018 – Segunda Câmara].

15. Dessa forma, as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Ana Maria Maia de Menezes não merecem ser acolhidas, dando ensejo a que lhe seja cominada multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/92.

16. Em sessão de 14/2/2017, o E. TCU prolatou o Acórdão 707/2017 – 1ª Câmara (TC 018.508/2013-8, Município de Jaru/RO), relativo à tomada de contas especial semelhante ao tema dos presentes autos, conforme excertos a seguir transcritos:

‘SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIGINADA DE AUDITORIA DO DENASUS. RECURSOS DO PAB/SIA/SUS. SAQUE DOS RECURSOS E AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DAS DESPESAS. CITAÇÃO DOS GESTORES. APRESENTAÇÃO DE DEFESA PELO EX SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE. NÃO ACOLHIMENTO. REALIZAÇÃO DE DESPESAS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO EM DESACORDO COM AS NORMAS DO SUS. CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. REVELIA. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA RECOLHIMENTO.

(...)

9.1. 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 Jaru/RO efetue e comprove perante o Tribunal o recolhimento das importâncias especificadas na tabela constante do item 9.1.1. (...) aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas na tabela até a

data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, informando-lhe que a liquidação tempestiva do débito saneará o processo e o Tribunal julgará regulares com ressalva as contas do município, dando-lhe quitação;’

17. Assim, diante da revelia do município e em consonância com o julgado acima, alvitra-se a fixação de novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que o Município de Pacajus/CE efetue e comprove o recolhimento das quantias impugnadas ao Fundo Municipal de Saúde.”

16. Diante da análise acima transcrita, a SEC/CE, em manifestações uniformes (peças 24-26), propõe que seja adotado o seguinte encaminhamento:

16.1. considerar revel o Município de Pacajus/CE, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

16.2. rejeitar as razões de justificativa da Sra. Ana Maria Maia de Meneses, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

16.3. fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, §§ 3º, 4º e 5º, do RI/TCU, para que o Município de Pacajus/CE efetue e comprove perante o Tribunal o recolhimento das importâncias especificadas abaixo aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Pacajus/CE, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas na tabela até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, informando-lhe que a liquidação tempestiva do débito saneará o processo e o Tribunal julgará regulares com ressalva as contas do município, dando-lhe quitação:

Data	Valor (R\$)
02/10/2009	86.201,92
05/11/2009	90.251,51
03/12/2009	92.845,54
06/01/2010	104.789,51
04/02/2010	106.633,15
04/03/2010	144.178,43

17. Após o encerramento da fase instrutiva, foi constituído o TC 037.166/2018-2, de 23/10/2018, em apenso, que trata da Tomada de Contas Especial instaurada pelo FNS em atenção ao subitem 9.2 do Acórdão 9.666/2017 – 2ª Câmara (item 9 **supra**), que se refere aos mesmos fatos ora tratados. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade daquelas contas (peça 45) e a autoridade ministerial declarou estar ciente dessa conclusão (peça 47).

18. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, divergiu parcialmente do encaminhamento descrito no item 16 **supra**, pelos fundamentos abaixo transcritos (peça 27):

“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, **cabe**, 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 a 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.”
- É o Relatório.