

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor de Elias Fernando Ferreira, como então coordenador do fundo municipal de saúde (gestão: 24/1/2013 a 21/3/2014), e de Fábio Silva Nascimento, como então secretário municipal de saúde em Pinheiro – MA (gestão: 1º/1/2013 a 21/3/2014), diante da total impugnação dos pagamentos realizados, durante o exercício de 2013, com os recursos do FNS em prol dos profissionais de saúde registrados fraudulentamente no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde sob o valor original de R\$ 238.516,20 no âmbito dos programas intitulados como Estratégia Saúde da Família (ESF) e Estratégia Saúde Bucal (ESB).

2. A Secex-TCE anotou que a presente TCE teria sido instaurada pelo FNS em face de, no âmbito da secretaria municipal de saúde, os gestores terem inadequadamente incluído alguns médicos e dentistas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, garantindo ao aludido município o indevido recebimento de recursos do FNS.

3. Ocorre que, a despeito da suposta fraude apontada, a Secex-TCE teria originalmente assinalado que a reparação do dano não caberia aos gestores responsáveis, mas apenas ao ente municipal, tendo invocado, para tanto, o Acórdão 1.072/2017 prolatado pelo Plenário do TCU, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, pela seguinte linha:

*“(…) 1. O art. 27 da Lei Complementar 141/2012 refere-se, exclusivamente, aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade, não abarcando os casos de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversações, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação etc.) ou do recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular.*

*2. O art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, sem fazer distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade.*

*3. Cabe ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores aplicados com desvio de objeto ou finalidade, 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.”*

4. Por esse prisma, a unidade técnica promoveu a citação do aludido município para recolher o débito apurado na TCE e apresentar as suas alegações de defesa, ao passo que promoveu, também, a audiência de Elias Fernando Ferreira e de Fábio Silva Nascimento para apresentarem as suas razões de justificativa em face das subsistentes irregularidades.

5. A despeito, contudo, de terem sido regularmente notificados, apenas o Sr. Elias Fernando Ferreira apresentou as suas razões de justificativa, ao passo que o Sr. Fábio Silva Nascimento e o referido município deixaram transcorrer **in albis** o prazo para a apresentação das correspondentes defesas, permanecendo silentes, e, assim, assumiram a condição de revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992.

6. De todo modo, após a análise final do feito, a Secex-TCE propôs o acolhimento das razões de justificativa oferecidas por Elias Fernando Ferreira para julgar regulares as suas contas, sem prejuízo de fixar o novo e improrrogável prazo para o aludido município recolher o correspondente débito e de julgar irregulares as contas de Fábio Silva Nascimento para lhe aplicar a multa prevista no art. 58, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, tendo o MPTCU anuído a essa proposta.

7. O TCU pode incorporar os pareceres da Secex-TCE e do **Parquet** especial a estas razões de decidir, sem prejuízo, todavia, de promover a exclusão da suposta responsabilidade do aludido município diante da insubsistência do suposto débito em face da ocorrência do desvio de objeto, e não do suscitado desvio de finalidade.

8. Ocorre que, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU, não subsistiria o suposto débito em decorrência do cadastramento irregular de profissionais de saúde como trabalhadores (médicos e dentistas) durante os exercícios anteriores a 2013, até porque as suscitadas

irregularidades teriam resultado em desvio de objeto, e não em desvio de finalidade, a partir do emprego dos aludidos recursos para o adimplemento de obrigações contratuais-trabalhistas junto a profissionais atuantes no Programa Saúde da Família, e, assim, não subsistiria o débito a ser imputado em desfavor do referido município, a despeito de subsistir a irregularidade perpetrada por Fábio Silva Nascimento, como então secretário municipal de saúde, devendo lhe ser aplicada a suscitada multa prevista no art. 58, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, em face da grave ofensa à norma legal orçamentário-financeira.

9. Não subsistiria, enfim, a eventual prescrição da pretensão punitiva do TCU sobre o presente caso concreto, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, diante da efetiva ausência do transcurso de mais de dez anos entre a ordem para a audiência no âmbito do TCU, em 7/5/2019 (Peça 44), e a suposta cessação das aludidas irregularidades pelo desvio de objeto, em 28/11/2013.

10. Eis que, por meio do aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário proferido na Sessão Extraordinária de 8/6/2016, o Plenário do TCU firmou o seu entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva deve seguir a regra geral do prazo decenal, contado a partir do fato, em linha com o art. 205 do Código Civil brasileiro, interrompendo-se a contagem do aludido prazo com a ordem de citação, nos termos do art. 240, **caput**, da Lei nº 13.105 (Código Processual Civil), de 2015.

11. Sem prejuízo, entretanto, do respeito a esse entendimento do Tribunal, deve ser reiterada a minha ressalva já registrada em vários outros julgados do Tribunal no sentido de que, na ausência de lei específica, o TCU não deveria aplicar qualquer prazo prescricional sobre a referida pretensão punitiva ou, então, na pior das hipóteses, o Tribunal deveria aplicar a regra prescricional fixada pela Lei nº 9.873, de 1999, não só porque ela trata diretamente de prescrição no âmbito do direito administrativo sancionador, mas também porque, entre outras medidas, a aludida lei manda aplicar o prazo prescricional penal, quando a infração administrativa também configure crime, além de determinar expressamente que, diante de ilícito continuado ou permanente, a contagem do prazo deve iniciar no dia da cessação do aludido ilícito.

12. A despeito, então, do registro dessa minha posição pessoal, o TCU deve pugnar pela pronta aplicação da multa legal em desfavor de Fábio Silva Nascimento, a partir do entendimento fixado pelo aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário.

13. De outra sorte, podem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Elias Fernando Ferreira, como então coordenador do fundo municipal de saúde, em sintonia com o parecer da unidade técnica, destacando que o aludido gestor não teria efetivamente anuído ao irregular cadastramento dos profissionais de saúde no CNES, nem teria, tampouco, a atribuição de proceder a esses cadastramentos, e, assim, deve ser excluída a sua responsabilidade na presente relação processual.

14. Diante, portanto, dos elementos de convicção até aqui obtidos, o TCU deve julgar irregulares as contas de Fábio Silva Nascimento, como então secretário municipal de saúde, para lhe aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, sem prejuízo de acolher a defesa de Elias Fernando Ferreira, como então coordenador do fundo municipal de saúde, para excluí-lo da presente relação processual, excluindo também a suposta responsabilidade do aludido município.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2020.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator