

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em razão de irregularidades na aplicação de recursos transferidos, na modalidade fundo a fundo, ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) do Município de Presidente Dutra/MA, nos exercícios de 2006 a 2009.

2. Por meio do Acórdão 3536/2019-TCU-1ª Câmara, o Tribunal julgou irregulares as contas de Irene de Oliveira Soares e de Terezinha de Jesus Aquino Mota Cruz, condenando-as ao pagamento do débito de sua responsabilidade e aplicou-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ao mesmo tempo, fixou novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o Município de Presidente Dutra/MA recolhesse o valor do débito de sua responsabilidade exclusiva, atualizado monetariamente.

3. Transcorrido o prazo estipulado no mencionado Acórdão, não houve o recolhimento do débito por parte do ente federado. Dessa forma, a Secex-TCE, por meio do pronunciamento transcrito no relatório parte desta deliberação, propõe julgar irregulares as contas do município, imputando-lhe o débito apurado, corrigido monetariamente e acrescido de juros de mora. O Ministério Público junto ao TCU avalizou a proposta da unidade técnica.

4. Em que pese o encaminhamento proposto pela unidade técnica estar em consonância com o conteúdo da decisão exarada no Acórdão 3536/2019-TCU-1ª Câmara, deixo de acolhê-lo em face da evolução da jurisprudência do TCU acerca da matéria desde a prolação do mencionado *decisum*.

5. No Acórdão 1402/2021-TCU-1ª Câmara, que julgou processo de tomada de contas especial em que foi apurada situação análoga de desvio de objeto na aplicação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, tais como pagamentos de despesas administrativas da Secretaria Municipal de Saúde, pagamento de rescisões de servidores da Vigilância Ambiental, pagamento de projetos e capacitação etc., deixei de acolher encaminhamento propondo a concessão de novo prazo para que o município recolhesse ao fundo municipal de saúde os valores aplicados em objetos distintos daqueles originalmente previstos. No voto condutor daquela decisão, apresentei as seguintes considerações:

“9. De acordo com o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 23, §3º, do Decreto 7.827/2012, a utilização de recursos transferidos na modalidade fundo a fundo no âmbito do SUS em blocos de financiamento diversos do pactuado, mas em benefício da comunidade local, como no presente caso, ensejaria a obrigação de recomposição do Fundo Municipal de Saúde com recursos do tesouro municipal. Nesse sentido foi o entendimento fixado pelo TCU por meio do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário.

10. Ademais, dispõe o art. 3º, §2º, inciso I, c/c o §3º do mesmo dispositivo da Portaria de Consolidação 6, de 28/9/2017, do Ministério da Saúde, que a atualização dos recursos que compõem cada bloco de financiamento deve estar vinculada à finalidade definida em cada programa de trabalho do Orçamento Geral da União (OGU) que deu origem aos repasses realizados pelo FNS, "ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso no fundo de saúde do município".

11. Sendo assim, caso restituídos ao fundo municipal os recursos de que tratam estes autos, o Município de Pedro Canário/ES deverá utilizá-lo de acordo com o plano de trabalho do OGU de dez anos atrás, que considerou o plano quadrienal de saúde da época. Sem dúvida, trata-se de contexto de saúde pública bastante diferente do que atualmente estamos vivendo. Nesse sentido, questiona-se se é razoável determinar que o Município de Pedro Canário/ES recomponha o seu fundo de saúde para executar ações que foram priorizadas no cenário daquela época.

12. Nesse sentido se manifestou o Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 1045/2020-TCU-Plenário, que dispensou a recomposição de fundo municipal de saúde em caso semelhante e que também balizou o Acórdão 1352/2020-TCU-Plenário:

"43. Ora, como antes exposto, o processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) deve compatibilizar as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União (art. 36 da Lei 8.080/1990).

44. Nesse sentido, o Decreto 7.508/2011 - que regulamenta a Lei 8.080/1990 e dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde - estabelece que:

'Art. 16. No planejamento devem ser considerados os serviços e as ações prestados pela iniciativa privada, de forma complementar ou não ao SUS, os quais deverão compor os Mapas da Saúde regional, estadual e nacional.

Art. 17. O Mapa da Saúde será utilizado na identificação das necessidades de saúde e orientará o planejamento integrado dos entes federativos, contribuindo para o estabelecimento de metas de saúde.

Art. 18. O planejamento da saúde em âmbito estadual deve ser realizado de maneira regionalizada, a partir das necessidades dos Municípios, considerando o estabelecimento de metas de saúde.' (grifou-se).

52. Por outro lado, a Lei Complementar 141/2012, estabelece que:

'Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;' (grifou-se).

45. Já a Portaria Consolidadora 1/2017 do Ministério da Saúde - que consolida as normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde e a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde - estabelece que:

'Art. 96. O Plano de Saúde, instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de 4 (quatro) anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera.' (grifou-se).

46. Em suma, a cada período de quatro anos há a definição das necessidades de saúde da população e a previsão de recursos para supri-las.

47. Por certo, a ocorrência de desvio de objeto no exercício de 2010 provocou que as ações de saúde naquele exercício não tenham acontecido como o planejado. Ou seja, não ocorreram os procedimentos oftalmológicos então previstos (treino de orientação e mobilidade; atendimento/acompanhamento; e reabilitação visual).

48. Entretanto, não há garantia de que, transcorridos dez anos, tais procedimentos ainda sejam necessários ou se encaixem como prioritários. É possível que essa demanda já tenha sido suprida nos exercícios seguintes e não se faça mais necessária. É igualmente possível que essa demanda ainda seja necessária e já estejam contemplados recursos no plano de saúde atual para supri-la. Ainda é possível que a demanda ainda exista, mas haja outras prioridades para a saúde mais relevantes e que se colocam como prioritárias na destinação dos recursos.

49. Em outras palavras, a transferência dos recursos federais ora questionados teve como fim a prestação de serviços definidos por condições particulares da realidade daquele período. Remanejar recursos do município agora representaria obrigação dissociada da análise das reais necessidades da população local, com impacto no planejamento das ações de saúde, que, por sua vez, também seguem ditames legais específicos.

50. Em suma, quando o Tribunal determina que o município realoque recursos para um objeto atrelado a necessidades de dez anos atrás pode interferir de forma inadequada no uso efetivo dos recursos atualmente disponíveis para tão importante área e afetar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de saúde. Nesse sentido, menciono o decidido mediante o Acórdão 5313/2019-TCU-Segunda Câmara.

51. Deve, dessa forma, ser considerado o disposto no art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para que, neste caso concreto, não seja efetuada determinação ao município para que recomponha os próprios cofres municipais:

'Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.' (grifou-se).'' (Grifos no original)

6. Na mesma linha foram os Acórdãos 1352/2020-TCU-Plenário e 7941/2021-TCU-1ª Câmara, ambos da minha relatoria. Assim, considero que o Tribunal deve dar tratamento idêntico ao caso ora em análise, julgando regulares com ressalva as contas do município de Presidente Dutra/MA.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2021.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator