

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.452/2020-9

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão

Responsáveis: Celson César do Nascimento Mendes (874.567.293-87); Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão (12.029.307/0001-02); Rosa Maria Canavieira Schalcher (841.728.197-53); Rosanilde Correa Mendes (279.855.983-91)

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71)

Representação legal: Ghirlayne Ferreira Vitoriano (5390/OAB-MA), representando Celson César do Nascimento Mendes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO DE PORTO RICO DO MARANHÃO/MA E AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. EXERCÍCIO DE 2011. DESVIO DE OBJETO. OCORRÊNCIA ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR 141/2012. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO NA DETERMINAÇÃO PARA O RESSARCIMENTO DO DÉBITO, PELA MUNICIPALIDADE, AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÕES DOS GESTORES. REVELIAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor lotado na SecexTCE (peça 104), cuja proposta de encaminhamento contou com as anuências do corpo diretivo da unidade técnica (peças 105 e 106) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 107):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), originalmente em desfavor dos Srs. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87), ROSA MARIA CANAVIEIRA SCHALCHER (CPF: 841.728.197-53), ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91) e do FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PORTO RICO DO MARANHÃO (CNPJ: 12.029.307/0001-02), em razão de não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de Porto Rico do Maranhão/MA (CNPJ 01.612.542/0001-88) e ao Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão/MA (CNPJ 12.029.307/0001-02) no exercício de 2011, tendo em vista falhas e/ou falta da documentação comprobatória das despesas, conforme constatado por auditoria promovida pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) junto ao ente receptor, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peças 2-4).

HISTÓRICO

2. *O processo originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria nº 12.017 (peças 2-4) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão/MA, com o objetivo de*

atender a demanda da Controladoria Geral da União – CGU (peça 2, p. 3). A auditoria abrangeu o exercício de 2011 e constatou dano ao erário de R\$ 268.053,46 (peça 2, p. 32), devido às seguintes irregularidades:

a) ausência de documentação comprobatória das despesas pagas com recursos financeiros repassados fundo a fundo para a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão no exercício 2011 para ações e serviços de saúde, no valor de R\$ 236.603,46, consoante a constatação 188069 (peça 2, p. 19-20);

b) utilização dos recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica, conta nº 1.933-X (PM Porto Rico do Maranhão), agência nº 1612-8 (Reviver) do Banco do Brasil S/A, para pagamento de despesas com aquisições de medicamentos e materiais hospitalares não relacionado ao próprio bloco de financiamento, no valor de R\$ 31.450,00, consoante a constatação 187722 (peça 2, p. 14-15).

2.1. É de se ressaltar, ainda, as seguintes constatações que auxiliam a entender o contexto encontrado pela equipe de fiscalização do Denasus, ainda que sem proposição de devolução de recursos atrelada:

- Constatação nº 187718: O Fundo Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão não é gerenciado pelo Gestor Municipal de Saúde (peça 2, p. 12, destaque nosso):

O Secretário Municipal de Saúde não é o ordenador dos empenhos e dos pagamentos efetuadas com os recursos do Fundo Municipal de Saúde, em desacordo com o disposto no art. 9º da Lei nº 8.080/1990. Os documentos de despesas e os cheques são assinados pelo Prefeito Municipal juntamente com a Tesoureira da Prefeitura, em desacordo com o §2º do inciso VI do art. 4º da Lei Municipal nº 008, de 17/03/1997, que instituiu o Fundo Municipal de Saúde.

Em declaração de 07/02/2012 o Prefeito Municipal Celson Cesar do Nascimento Mendes informa que a Senhora Rosa Maria Canavieira Schalcher não é ordenadora de despesas, ficando a função sobre a responsabilidade do Prefeito Municipal juntamente com a Senhora Rosanilde Correia Mendes, Tesoureira.

2.2. O detalhamento do débito realizado pelo Denasus consta da peça 2, p. 23-32, em conformidade com a planilha de glosa (peça 22).

2.3. O Relatório Completo do Tomador de Contas 11/2019 (peça 71), acompanhando entendimento do Denasus, concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 212.973,96, imputando-se a responsabilidade às seguintes pessoas:

- Celson Cesar do Nascimento Mendes, Prefeito Municipal, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos;

- Rosa Maria Canavieira Schalcher, Secretária Municipal de Saúde, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestora dos recursos;

- Rosanilde Correa Mendes, Tesoureira / Secretária de Finanças, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestora dos recursos; e

- Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão.

2.4. O Relatório de Auditoria E-TCE nº 152/2019 do Controle Interno (peça 73) retrata as questões relatadas no Relatório de Tomada de Contas Especial.

2.5. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 74), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 75), tendo o Ministro de Estado da Saúde registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 76). A responsabilização foi devidamente inscrita

no Siafi (peças 68-69).

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

2.6. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão TCU 1072/2017-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis constantes das peças:

- Celson Cesar do Nascimento Mendes, por meio do ofício acostado à peça 26, recebido em 14/3/2012, conforme A.R. (peça 45);

- Rosa Maria Canavieira Schalcher, por meio do ofício acostado à peça 27, recebido em 14/3/2012, conforme A.R. (peça 46);

- Rosanilde Correa Mendes, por meio do ofício acostado à peça 28, recebido em 14/3/2012, conforme A.R. (peça 47);

- Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 31/1/2018, conforme A.R. (peça 43).

Fase externa da TCE

3. A presente tomada de contas especial foi autuada no TCU em 19/5/2020, dando início à fase externa da TCE.

3.1. Em 21/9/2020 foi realizada a instrução inicial dos autos no TCU (peça 80).

3.2. O exame da ocorrência nº 1 permitiu definir a responsabilidade do Sr. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87), na condição de Prefeito Municipal de Porto Rico do Maranhão/MA e de gestor dos recursos (gestão: de 2/1/2009 a 31/12/2012), e da Sra. ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91), na condição de gestora de recursos, de Tesoureira e de Secretária de Finanças do município de Porto Rico do Maranhão/MA, (gestão: de 1/1/2009 a 31/12/2012). Foi proposta a citação dos responsáveis.

3.3. Concluiu-se, também, pela necessidade de exclusão da presente relação processual da Sra. ROSA MARIA CANAVIEIRA SCHALCHER (CPF: 841.728.197-53), Secretária Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão/MA, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, tendo em vista que os elementos constantes dos autos e análise levada a efeito não apontaram para a responsabilização dessa agente.

3.4. O exame da ocorrência nº 2 levou em consideração os achados de fiscalização, consignados na constatação 268516 (peça 11, p. 4) e na constatação 271344 (peça 11, p. 4-5), ambas do Relatório de Verificação do TAS nº 172 (peça 11), as quais sinalizam que restou cumprido, em essência, aquilo que foi acordado no Termo de Ajuste Sanitário nº 192 (peça 10), entre o Ministério da Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão. A fim de que não seja dado tratamento diferenciado a situações semelhantes em que houve desvio de objeto anteriormente à Lei Complementar 141/2012, foi proposta na instrução técnica precedente (peça 80) que se dispensasse o MUNICÍPIO DE PORTO RICO DO MARANHÃO/MA da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde quanto ao débito apontado na constatação 271358 do Relatório de Verificação do TAS nº 172 (peça 11, p. 5-6) e no Relatório de TCE nº 11/2019 (peça 71), no valor histórico de R\$ 2.720,50 (data do fato gerador: 30/4/2012), na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário (item 7.21 desta instrução técnica).

3.5. Concluiu-se, também, pela necessidade de exclusão da presente relação processual do FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PORTO RICO DO MARANHÃO (CNPJ: 12.029.307/0001-02), tendo em vista que os elementos constantes dos autos e análise levada a efeito não apontaram para a responsabilização desse ente, exclusão essa que deverá constar da proposta de encaminhamento da instrução de mérito. Ainda no âmbito da instrução inicial (peça 80), em consonância com o item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, foi proposta a inclusão do MUNICÍPIO DE PORTO RICO DO MARANHÃO/MA (CNPJ 01.612.542/0001-88) no rol de responsáveis.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Verificação de Eventual Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

4. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e ampla defesa, uma vez que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas referem-se ao exercício de 2011, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme descrito no Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 11/2019 (peça 71).

Valor de Constituição da TCE

4.1. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 era de R\$ 307.315,86, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

4.2. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, informa-se os demais processos em tramitação no Tribunal, nos quais foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos:

Responsável	Processos
Celson Cesar do Nascimento Mendes	005.345/2018-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1599-28/2017-PL , referente ao TC 032.363/2013-3"] 005.344/2018-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-1599-28/2017-PL , referente ao TC 032.363/2013-3"] 033.666/2016-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-6254-18/2016-2C , referente ao TC 014.964/2014-7"]

	<p>036.307/2016-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4935-13/2016-2C , referente ao TC 025.528/2014-9"]</p> <p>036.306/2016-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-4935-13/2016-2C , referente ao TC 025.528/2014-9"]</p> <p>033.668/2016-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-6254-18/2016-2C , referente ao TC 014.964/2014-7"]</p> <p>032.363/2013-3 [TCE, encerrado, "TCE nº 23034.002205/2011-07, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ FNDE/ Ministério da Educação em virtude das irregularidades praticadas na execução dos Convênios nº 807007/2005 e 657823/2009, SIAFI nº 526920 e 655332, firmados com o Município de Porto Rico do Maranhão/MA. "]</p> <p>014.964/2014-7 [TCE, encerrado, "TCE - 25170.009362/2012-87 - instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa/MS, em razão de irregularidades na documentação exigida para a prestação de contas do Termo de Compromisso nº 1704/2008, celebrado com a Prefeitura Municipal de Porto Rico do Maranhão/MA, tendo por objeto o "sistema de esgotamento sanitário", com vigência estipulada para o período de 31/12/2008 a 17/10/2013"]</p> <p>025.528/2014-9 [TCE, encerrado, "TCE referente ao processo nº 23034.002206/2011-43, instaurado pelo FNDE, em razão da impugnação total de despesas realizadas com os recursos repassados à P M de Porto Rico do Maranhão/MA à conta do - PNATE no exercício de 2006"]</p> <p>000.731/2014-5 [TCE, encerrado, "TCE</p>
--	--

	<p>- 25170.000936/2012-32. <i>Instaurado pela Fundação Nacional de Saúde / Ministério da Saúde, em razão da omissão no dever de prestar contas do Term de Compromisso nº TC/PAC 1.705/2008, (SIAFI 651988) celebrado com a Prefeitura de Porto Rico do Maranhão- MA"]</i></p> <p>016.298/2019-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2012, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 606/2018)"]</p> <p>029.160/2019-7 [TCE, aberto, "Instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Porto Rico do Maranhão/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). (Processo 23034.008430/2018-15)"]</p>
--	---

4.3. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

5. *Extrai-se da situação sintetizada na seção “histórico” desta instrução, bem assim da matriz de responsabilização advinda da fase interna da TCE (peça 70), que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades:*

6. Ocorrência 1: *Deixar de apresentar a documentação comprobatória da despesa, quando deveria ter apresentado toda a documentação que comprovasse a regular aplicação do recurso*

Valor histórico: *R\$ 210.253,46, com fatos geradores compreendidos entre 12/1/2011 a 30/12/2011;*

Dispositivos violados:

- *Lei nº 4.320/1964, art. 63, §§ 1º e 2º;*

- *Decreto nº 93.872/1986, art. 36, § 2º.*

Responsáveis:

- *Celson Cesar do Nascimento Mendes, Prefeito Municipal, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos;*
- *Rosanilde Correa Mendes, Tesoureira / Secretária de Finanças, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestora dos recursos;*
- *Rosa Maria Canavieira Schalcher, Secretária Municipal de Saúde, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012;*

Condutas:

- *Deixar de apresentar a documentação comprobatória da despesa.*

Evidências:

- *constatação 188069 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 19-20);*
- *Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017, tabelas I e II – “Despesas não comprovadas no exercício de 2011” (peça 2, p. 42-43);*
- *planilha de glosas (peça 22);*
- *extratos bancários (peça 5).*

6.1. *Na constatação 188069 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 19-20) foi reportado que:*

A Secretaria Municipal de Saúde não apresentou documentos comprobatórias das despesas pagas, no exercício de 2011, com recursos financeiros das contas nº 1.933-X (PM PORTO RICO DO MARANHÃO), agência nº 1612-8 e nº 10.705-0 (PORTO RICO-FNS BLATB), agência nº 4407-5, em desacordo com o artigo 63, §§ 1º e 2º da Lei nº 4.320, de 17/03/1964 e o art. 36, § 2º do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986.

A solicitação contida no Comunicado de Auditoria nº 01, de 01/02/2012 não foi apresentada em sua totalidade, não sendo disponibilizado os comprovantes de despesas correspondentes aos cheques emitidos e transferências efetuadas para a conta nº 58.046-5, agência nº 4407-5 do Banco do Brasil S/A, vide Tabelas I e II do anexo 4, gerando proposição de ressarcimento no valor de R\$292.058,51 (duzentos e noventa e dois mil, cinquenta e oito reais e cinquenta e um centavos).

6.2. *Foram apresentadas justificativas pelos gestores à equipe de fiscalização (peça 2, p. 19):*

a) Sr. Celson Cesar do Nascimento Mendes, Prefeito Municipal, e a Sra. Rosanilde Correa Mendes, Tesoureira / Secretária de Finanças: encaminhou documentação comprobatória;

b) Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher, Secretária Municipal de Saúde: afirmou que não foi apresentada pela secretaria a documentação comprobatória de pagamentos de despesas por motivo dos mesmos serem administrados pelo setor de contabilidade e pelo fato de não executar pagamentos, os mesmos não lhe eram repassados e assim não tinha como esclarecer sobre a documentação por falta de conhecimento dos mesmos.

6.3. *As justificativas foram analisadas pela equipe do Denasus (peça 2, p. 19-20), a qual não as acolheu. Foram apontados como responsáveis as seguintes pessoas:*

- *Celson Cesar do Nascimento Mendes;*
- *Rosanilde Correa Mendes;*
- *Rosa Maria Canavieira Schalcher.*

6.4. *No que diz respeito ao débito, tendo em vista que no relatório de auditoria*

constou o valor histórico de R\$ 236.603,46, houve alteração na sua composição, em face da realização do Termo de Ajuste Sanitário (peça 10). Restaram como débitos não passíveis de inclusão no TAS firmado os relacionados na planilha de glosas, totalizando R\$ 210.253,46 (peça 22), tendo em vista que os ressarcimentos nº 80173, 80182 e 80183, correlacionados à constatação 188069 foram inclusos no TAS, consoante o Parecer/COADE/CGAUD/DENASUS nº 51, de 12/9/2012 (peça 9, p. 1).

Fundamentação para o encaminhamento da Ocorrência I

6.5. Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 e 66 e 145 do Decreto nº 93.872/1986.

6.6. A regularidade do pagamento com recursos públicos somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de liquidação e empenho da despesa fixados nos arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964 e demais normas regentes.

6.7. Ante esse arcabouço normativo, os gestores aqui responsabilizados deveriam comprovar que os pagamentos foram precedidos do devido atesto, liquidação e empenho, em respeito à legislação pátria, com respaldo em documentos hábeis a comprovar a despesa (notas fiscais, planilhas, fichas de controle de estoque etc.).

6.8. Cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, bem como a regularidade do pagamento com recursos públicos somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de liquidação e empenho da despesa.

6.9. Ressalte-se que a responsabilização dos agentes públicos integrantes da relação processual desta TCE é compatível com o entendimento firmado pelo TCU no item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo o qual o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelos gestores:

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990.

6.10. Considerando os ilícitos acima identificados, a imputação de responsabilidade atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas.

6.11. Com efeito, há elementos para individualizar as condutas, o nexo de causalidade entre estas e as irregularidades geradoras do dano e está caracterizada a atuação, no mínimo culposa, dos responsáveis, conforme resumido na matriz de responsabilização anexa a esta instrução.

6.12. Cumpre observar que, conforme disposto no art. 9º, caput e inciso III, da Lei n. 8.080/1990, é competência do secretário municipal de saúde a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) na esfera municipal, devendo ser responsabilizado quando constatada a existência de evidências de conduta omissiva ou comissiva em eventuais práticas ilícitas apuradas.

6.13. O prefeito municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente. Nessa linha de compreensão, conquanto as normas em referência confirmam embasamento

à responsabilização do secretário municipal de saúde por irregularidades na aplicação de recursos do SUS transferidos ao município, não afastam a responsabilidade dos prefeitos.

6.14. *Encontram-se na jurisprudência desta Corte diversos julgados nessa direção, podendo ser citados os Acórdãos 6.347/2013 - TCU - 1ª Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro, 704/2013 – TCU - 2ª Segunda Câmara – Rel. Min. André de Carvalho e 284/2014-1ª Primeira Câmara – Relator Min. José Múcio Monteiro. Ressalte-se que, conforme entendimento adotado no Acórdão 6230/2014 - Segunda Câmara – Relator Min. Marcos Bemquerer, impõe-se a responsabilização do titular da prefeitura em solidariedade com os ex-secretários de saúde quando tenha concorrido indiretamente para as irregularidades, desde que configurada atuação culposa in vigilando ou in eligendo.*

Individualização das Condutas

6.15. *Em que pese o discorrido no item 6.12 retro, não aqui escemos, neste caso específico, com o posicionamento adotado pelo Tomador de Contas, ao responsabilizar a ex-secretária municipal de saúde pela ausência de comprovação da regularidade de aplicação dos recursos nas unidades de saúde, em que pese a previsão contida no art. 9º, caput e inciso III, da Lei n. 8.080/1990, a qual aponta ser competência do secretário municipal de saúde a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) na esfera municipal. No caso em tela, a equipe de auditoria registrou na constatação nº 187718 (peça 2, p. 12) que o gerenciamento do Fundo Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão/MA, no período de gestão analisado, não foi executado pelo secretário municipal de Saúde, mas sim pelo prefeito municipal e pela tesoureira, conforme evidenciado nos documentos relativos à realização de despesas relativos ao exercício de 2011.*

6.16. *Em primeira análise, portanto, encontram-se elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização do então prefeito, Sr. Celson Cesar do Nascimento Mendes (CPF: 874.567.293-87), e da então tesoureira, Sra. Rosanilde Correa Mendes (CPF: 279.855.983-91), pelos débitos relativos aos recursos transferidos pelo FNS ao Município de Porto Rico do Maranhão/MA e ao Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão/MA no exercício de 2011.*

6.17. *O prefeito municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente. Nessa linha de compreensão, conquanto as normas em referência confirmam embasamento à responsabilização do secretário municipal de saúde por irregularidades na aplicação de recursos do SUS transferidos ao município, não afastam a responsabilidade dos prefeitos.*

6.18. *Encontram-se na jurisprudência desta Corte diversos julgados nessa direção, podendo ser citados os Acórdãos 6.347/2013 - TCU - 1ª Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro, 704/2013 – TCU - 2ª Segunda Câmara – Rel. Min. André de Carvalho e 284/2014-1ª Primeira Câmara – Relator Min. José Múcio Monteiro. Ressalte-se que, conforme entendimento adotado no Acórdão 6230/2014 - Segunda Câmara – Relator Min. Marcos Bemquerer, impõe-se a responsabilização do titular da prefeitura em solidariedade com os ex-secretários de saúde quando tenha concorrido indiretamente para as irregularidades, desde que configurada atuação culposa in vigilando ou in eligendo.*

6.19. *Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que deveriam ter dado cumprimento ao dever de prestar contas, demonstrando execução físico-financeira dos recursos em conformidade com as normas aplicáveis e que fossem atingidos os objetivos fixados nas normas regentes do programa e no planejamento das ações do SUS no município.*

6.20. *Em face da análise realizada, necessário adaptar a estruturação da ocorrência,*

o que se faz a seguir:

Ocorrência 1: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Porto Rico do Maranhão/MA e ao Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão/MA, evidenciado na constatação nº 188069 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017.

Valor histórico: R\$ 210.253,46;

Dispositivos violados:

- arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal;
- art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967;
- arts. 36, § 2º; 66; 139, §§ 4º e 5º; e 145 do Decreto nº 93.872/1986;
- art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964.

Responsáveis:

- Celson Cesar do Nascimento Mendes, Prefeito Municipal, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos;
- Rosanilde Correa Mendes, Tesoureira / Secretária de Finanças, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestora dos recursos;

Condutas:

- Não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SUS dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão/MA e pelo Município de Porto Rico do Maranhão/MA, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;

Evidências:

- constatação 188069 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 19-20);
- Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017, tabelas I e II – “Despesas não comprovadas no exercício de 2011” (peça 2, p. 42-43);
- planilha de glosas (peça 22);
- extratos bancários (peça 5).

6.21. Os débitos relativos a esta ocorrência são aqueles listados nas proposições de devolução atinentes à constatação 188069 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 19-20), dos quais houve exclusão das proposições de ressarcimento nº 80173, 80182 e 80183, consoante o Parecer/COADE/CGAUD/DENASUS nº 51, de 12/9/2012 (peça 9, p. 1), restando assim como débitos relativos a esta ocorrência os que seguem abaixo listados:

Constatação	Ressarcimento	Data Fato Gerador	Valor Histórico (R\$)
188069	80154	12/01/2011	1 000,00
188069	80155	10/02/2011	2 000,00
188069	80156	11/02/2011	7 400,00

188069	80157	15/02/2011	2 000,00
188069	80158	16/02/2011	3 400,00
188069	80159	17/02/2011	4 400,00
188069	80161	04/03/2011	4 550,00
188069	80162	11/03/2011	1 500,00
188069	80163	14/03/2011	6 500,00
188069	80164	16/03/2011	4 500,00
188069	80165	22/03/2011	7 000,00
188069	80166	06/04/2011	1 450,00
188069	80167	11/04/2011	7 200,00
188069	80167	11/04/2011	8 000,00
188069	80168	18/04/2011	7 000,00
188069	80168	18/04/2011	7 000,00
188069	80169	20/04/2011	5 750,00
188069	80170	29/04/2011	17 000,00
188069	80175	01/06/2011	2 200,00
188069	80175	01/06/2011	3 500,00
188069	80176	10/06/2011	4 000,00
188069	80176	10/06/2011	2 130,00
188069	80177	20/06/2011	372,35
188069	80177	20/06/2011	1 096,74
188069	80178	05/07/2011	3 000,00
188069	80179	08/07/2011	2 500,00
188069	80179	08/07/2011	2 050,00
188069	80179	08/07/2011	2 270,00
188069	80180	19/07/2011	3 000,00
188069	80181	16/09/2011	20 000,00
188069	80184	20/10/2011	16 000,00
188069	80185	07/11/2011	5 200,00
188069	80186	22/11/2011	7 000,00
188069	80187	30/11/2011	2 853,99
188069	80188	28/12/2011	30 300,00
188069	80188	28/12/2011	3 140,00
188069	80189	30/12/2011	1 990,38

6.22. Na instrução técnica precedente (peça 80), foi proposta a realização de citação das seguintes pessoas, quanto à ocorrência nº 1: Sr. Celson Cesar do Nascimento Mendes e Sra. Rosanilde Correa Mendes.

7. Ocorrência 2: Desvio de objeto na aplicação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, caracterizado pela utilização em bloco de financiamento distinto daquele para o qual os recursos foram destinados, evidenciado na Constatação 187722 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 14-15).

Valor histórico: R\$ 2.720,50;

Dispositivos violados:

- art. 73 do Decreto-lei 200/1967;

- art. 23 do Decreto 93.872/1986;
- inciso III do art. 9º da Lei 8.080/1990;
- caput do art. 6º da Portaria GM/MS 204, de 29/01/2007;

Responsáveis: Município de Porto Rico do Maranhão/MA (CNPJ 01.612.542/0001-88)

Conduas:

- Aplicar recursos transferidos pela União para função Saúde dentro da própria função, mas em objeto diferente do que se destinava, caracterizado pela utilização de recursos do bloco de financiamento da Atenção Básica para pagar despesas relativas ao Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (aquisições de medicamentos e materiais hospitalares).

Evidência:

- Constatação 187722 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 14-15).

7.1. Na Constatação 187722 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 14-15) foi reportada a utilização dos recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica, conta nº 1.933-X (PM Porto Rico do Maranhão), agência nº 1612-8 (Reviver) do Banco do Brasil S/A para pagamento de despesas com aquisições de medicamentos e materiais hospitalares não relacionadas ao próprio bloco de financiamento, em afronta ao disposto no artigo 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 29/01/2007. As fontes consultadas foram processos de pagamentos e extratos do Banco do Brasil. O valor histórico dos débitos relativos à Constatação 187722 é de R\$ 31.450,00.

7.2. Em 10/10/2012 foi firmado Termo de Ajuste Sanitário nº 192 (peça 10) entre o Ministério da Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão, com vigência até 17/3/2013 (peça 11, p. 3), no qual constou como uma das obrigações do gestor compromitente o depósito de R\$ 69.263,58, com recurso próprio ou do tesouro municipal, no respectivo Fundo de Saúde (peça 10, p. 2). A memória de cálculo desse valor a ser depositado constou do Parecer/COADE/CGAUD/DENASUS nº 51, de 12/9/2012 (peça 9, p. 1).

7.3. Em julho de 2013 o Denasus realizou fiscalização in loco na Secretaria Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão/MA, tendo por objetivo a verificação do cumprimento do TAS nº 192. As conclusões da fiscalização foram consignadas no Relatório de Verificação do TAS nº 172 (peça 11), dentre as quais as que seguem:

a) as ações e metas propostas no Plano de Trabalho foram executadas com recursos financeiros próprios do Tesouro Municipal, de acordo com a Constatação 268516 (peça 11, p. 4), portanto considerada conforme;

b) o gestor municipal comprovou despesas referentes às aquisições de equipamentos e materiais permanentes para as unidades básicas de saúde, previstas no plano de trabalho do TAS, de acordo com a constatação 271344 (peça 11, p. 4-5), portanto considerada conforme;

c) alguns equipamentos e materiais permanentes - relacionados no plano de trabalho do TAS - não foram localizados, de acordo com a constatação 271358 (peça 11, p. 5-6), portanto considerada não conforme, gerando recomendação de devolução ao FNS do valor de R\$ 2.720,50.

7.4. No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 11/2019 (peça 71) foi mencionado como um dos motivos da instauração da TCE a execução parcial do Termo de Ajuste Sanitário, registrando como valor histórico desse débito o valor de R\$ 2.720,50, e

como data do fato gerador o dia 30/4/2012.

Fundamentação para o encaminhamento da Ocorrência 2

7.5. Dentre as irregularidades que deram ensejo à instauração da presente TCE (peça 2), consoante constatações contidas no Relatório de Auditoria nº 12.017 (peças 2-4), acerca da utilização indevida de recursos do Bloco de Atenção Básica, no exercício de 2011, a mesma tratou da utilização indevida de recursos em pagamento de despesas em desvio de objeto.

7.6. Por meio do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário, que tratou dos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único de Saúde transferidos “fundo a fundo”, foi fixado entendimento de que, independentemente da origem do débito e do fundo que deve ser ressarcido, os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos demais entes federativos constituem recursos federais, competindo ao Ministério da Saúde (mais especificamente, à Diretoria-Executiva do FNS, por força do art. 7º, inciso VII, do Decreto 8.901/2016) a instauração de processos de Tomada de Contas Especial quanto a eles, e ao TCU o julgamento desses processos (Decisão 506/1997-TCU-Plenário e Acórdão 1426/2015-TCU-Plenário).

7.7. Demais disso, o disposto no art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, apresenta a seguinte redação:

Art. 23. Verificado o descumprimento das disposições da Lei Complementar nº 141, de 2012, ou deste Decreto, ou detectada a aplicação de recursos federais em objeto diverso do originalmente pactuado, o Ministério da Saúde comunicará a irregularidade:

I - ao órgão de auditoria do SUS;

II - à direção local do SUS;

III - ao responsável pela administração orçamentária e financeira do ente federativo;

IV - aos órgãos de controle interno e externo do ente federativo;

V - ao Conselho de Saúde; e

VI - ao Ministério Público.

§ 1º A comunicação a que se refere o caput somente será encaminhada ao Tribunal de Contas competente e ao Ministério Público com atribuição para o caso após o esgotamento da via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, sem prejuízo do exercício autônomo das competências e atribuições previstas na legislação.

7.8. Desse modo, o esgotamento dessa via administrativa no âmbito do controle interno do SUS, nos casos de desvio de objeto ou finalidade, poderia à época ser feito por meio do Termo de Ajuste Sanitário (TAS), instituído pela Portaria GM/MS 204/2007 e regulamentado mediante a Portaria GM/MS 2.046/2009, da qual destacam-se os seguintes dispositivos:

Art. 1º. O Termo de Ajuste Sanitário - TAS tem por finalidade a correção de impropriedades decorrentes do descumprimento de obrigações previstas em normativas do Ministério da Saúde relativas à gestão do SUS, por meio de compromisso firmado pelos gestores do SUS.

Parágrafo único. O TAS poderá ser celebrado entre os gestores das três instâncias do SUS.

Art. 2º O TAS será celebrado com base nas ações de auditoria ou fiscalização realizadas nas instâncias do Sistema Único de Saúde (SUS), pelos diversos órgãos de controle, quando constatadas impropriedades na gestão do sistema, desde que o relatório final destas ações ofereça os pressupostos necessários à instrução do processo.

§ 1º O auditado tem o prazo de até 15 (quinze) dias, a contar do recebimento do relatório final de auditoria ou fiscalização, para propor a celebração do TAS junto ao órgão competente do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA).

(...)

§ 4º Caso o gestor do SUS, responsável pela correção da impropriedade, não apresente expresso interesse em celebrar o TAS ou não se manifeste no prazo estabelecido no § 1º deste artigo, deve o órgão competente do SNA registrar essa informação.

Art. 3º Não cabe celebração do TAS:

I - no caso de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

II - quando houver infração à norma legal; e

III - quando a impropriedade resultar em ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Art. 4º Para os fins desta Portaria são consideradas impropriedades na gestão do SUS:

I - o descumprimento de normativas do Ministério da Saúde relativas à gestão do SUS, identificado e comprovado pelo órgão que realizou a auditoria ou fiscalização; e (Redação dada pela PRT GM/MS nº. 768 de 13.04.2011)

II - falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário.

Art. 5º O gestor comprometente, ao celebrar o TAS, obriga-se a:

I - cessar a prática do ato causador da impropriedade;

II - elaborar plano de trabalho conforme o previsto no inciso I do art. 7º desta Portaria;

III - corrigir a impropriedade por meio das ações detalhadas no plano de trabalho; e

IV - depositar o valor apurado, com recurso próprio ou do tesouro, no respectivo Fundo de Saúde, no decorrer da execução do Plano de Trabalho.

7.9. Com fundamento nos normativos contidos nos itens anteriores, foi firmado o referido TAS para a solução das irregularidades descritas na constatação 187722 e em 3 (três) dos débitos listados na constatação 188069, que, como se conclui da descrição contida no relatório do Denasus, trata-se de desvios de objeto, a saber:

- Constatação 187722: utilização dos recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica, conta nº 1.933-X (PM Porto Rico do Maranhão), agência nº 1612-8 (Reviver) do Banco do Brasil S/A, para pagamento de despesas com aquisições de medicamentos e materiais hospitalares não relacionado ao próprio bloco de financiamento (peça 2, p. 14-15);

- Constatação 188069: ausência de documentação comprobatória das despesas pagas com recursos financeiros repassados fundo a fundo para a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão no exercício 2011 para ações e serviços de saúde (peça 2, p. 19-20).

7.10. Os três débitos listados na constatação 188069 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 19-20) que foram incluídos no TAS, consoante o Parecer/COADE/CGAUD/DENASUS nº 51, de 12/9/2012 (peça 9, p. 1), foram os atinentes aos ressarcimentos 80173, 80182 e 80183. No Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 constam os seguintes apontamentos em relação a essas 3 propostas de ressarcimento (peça 2, p. 20, destaques nossos):

Para os ressarcimentos nº 80173, (cheque nº 851120, valor R\$8.000,00), nº 80182 (transferência no valor R\$11.500,00), nº 80183 (transferência no valor R\$6.850,00) totalizando R\$26.350,00 (vinte e seis mil, trezentos e cinquenta reais) houve comprovação por meio de notas de empenho, ordens de pagamento, notas fiscais e recibos referentes à aquisição de medicamentos básicos e material médico hospitalar da empresa E. SANTOS SOARES, CNPJ: 04.565.121/0001-31. Nesse caso, o gestor utilizou recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde para o Piso da Atenção Básica - PAB-fixo, Estratégia Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde fora do próprio bloco de financiamento, com aquisição de medicamentos básicos e material médico hospitalar, em desacordo com o artigo 6º, da Portaria nº 204/GM, de 29/01/2007.

7.11. Neste ponto, ante o até aqui exposto, já é possível a conclusão de que o cerne da questão a ser discutida nesta ocorrência não é o não cumprimento do TAS em si, mas sim irregularidades pretéritas, caracterizadas pelo desvio de objeto na aplicação de recursos do SUS, que tentou se resolver por meio de TAS, o qual teve êxito na sua quase integralidade, tendo em vista que restou comprovado que foram utilizados recursos próprios na recomposição do FMS, bem assim houve aquisição de materiais e equipamentos permanentes com tais recursos, segundo a constatação 268516 (peça 11, p. 4) e a constatação 271344 (peça 11, p. 4-5), ambas do Relatório de Verificação do TAS nº 172 (peça 11).

7.12. Quanto à constatação 271358 (peça 11, p. 5-6), considerada não conforme, o débito apontado no relatório de TCE foi de R\$ 2.720,50, correspondente a aproximadamente 3,93% do valor total da cláusula financeira do TAS, no valor total de R\$ 69.263,58 (peça 10, p. 2), refere-se mais a um descontrole não justificado quanto à gestão patrimonial do que a um frontal descumprimento do TAS firmado.

7.13. Os desvios de objetos ocorreram em 2011, portanto há menos de 10 anos.

7.14. Nesse sentido, é necessário deixar assente, primeiramente, que nos casos de transferências fundo a fundo de recursos do SUS a estados e municípios, comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em objeto ou finalidade diversa da definida em norma, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que cabe ao ente federado a obrigação de recompor o seu fundo de saúde com recursos próprios, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012.

7.15. Essa linha decisória foi adotada em numerosas deliberações (Acórdãos 3.702/2015-TCU-Segunda Câmara-Relator Ministro André de Carvalho; 3990/2016-TCU-Primeira Câmara - Relator Ministro Bruno Dantas; e 3536/2019 - TCU - Primeira Câmara - Relator Ministro Augusto Sherman, dentre muitos outros), merecendo destaque o entendimento firmado no item 9.3.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), abaixo reproduzidos:

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;

9.3.2.3. embora não se possa falar propriamente em dano ao erário, a obrigação de recomposição do fundo local caracteriza um débito do ente beneficiário do repasse perante o fundo de saúde local, cabendo, portanto, a instauração de tomada de contas especial para perquirir esses valores, nos moldes da Lei 8.443/1992 e dos demais normativos que regem a matéria no âmbito deste Tribunal, bem como das diretrizes estabelecidas no item 9.3.5 abaixo e seus subitens;

7.16. Embora tenha sido relacionado no rol de responsáveis pelo Tomador de Contas Especial o Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão (peça 71, p. 1), possivelmente pelo fato de ter sido a Secretaria Municipal de Saúde uma das partes do TAS firmado (peça 10), de consulta ao site do FNS adveio a informação que os repasses do FNS no exercício de 2011 no âmbito do Bloco da Atenção Básica deram-se tanto em

favor do Município quanto em favor do FMS (peça 78). A responsabilidade pela recomposição quanto à ocorrência de desvio de objeto é da municipalidade, consoante o item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas). Dessa feita, cabe incluir o Município de Porto Rico do Maranhão/MA (CNPJ 01.612.542/0001-88) no rol de responsáveis e excluir o Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão (CNPJ: 12.029.307/0001-02) da relação processual.

7.17. *Com relação à responsabilização do gestor, a jurisprudência dominante aponta no sentido de que, não havendo indícios de locupletamento pelo responsável pela gestão dos recursos, no caso, os secretários municipais de saúde, não cabe imputação de débito ao agente público.*

7.18. *Entretanto, a comprovação de que promoveu a aplicação do dinheiro público em finalidade distinta daquela a qual legalmente se vinculava, contrariamente aos normativos vigentes, enseja o julgamento pela irregularidade das suas contas, a teor do disposto nas alíneas 'b' e 'c' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, além de imputação de multa, com fundamento no inciso I do artigo 58 dessa Lei.*

7.19. *Ocorre que as irregularidades originárias desta TCE, aquelas iniciais constantes do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peças 2-4), e que deram ensejo ao TAS, ocorreram no exercício de 2011, restando não prescrita a pretensão punitiva.*

7.20. *Em relação à responsabilidade do ente federado, especificamente quanto às irregularidades relativas aos desvios de objeto, tal como os tratados nesta TCE, ocorridos anteriormente à Lei Complementar 141/2012, esclarece-se que o TCU, por meio do Acórdão 1.045/2020-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em situação semelhante, dispensou um município receptor da obrigação de recompor o seu próprio fundo de saúde. Segue excerto do voto (todos os grifos são do original):*

42. *Os presentes autos, contudo, guardam a especificidade de que o desvio de objeto ocorreu há cerca de dez anos e, sob esse enfoque, desde já, agradeço as contribuições do Gabinete da Ministra Ana Arraes.*

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, quanto 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 5.313/2019 - 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).

52. Outro aspecto a ser considerado é que o gestor atual da municipalidade não deu causa ao desvio praticado por seu longínquo antecessor. Ou seja, esse primeiro que, presumivelmente, fez um adequado planejamento de saúde e buscou cumpri-lo, vai ter a realização de suas metas prejudicadas por um fato a que não deu causa. Ou seja, acaba-se, por via transversa, punindo o bom gestor, sem prejuízo, por certo, da população que não vai ter atendidas as suas necessidades mais prementes de saúde.

53. Creio não haver dúvidas de que a prática de desvio de objeto na área de saúde é fato grave e que deve estar sujeito a uma resposta pronta e rígida por parte desta Corte de Contas de forma a desencorajar tal procedimento. Nesse aspecto, creio que a aplicação de sanção pecuniária e o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis por tal procedimento sirvam ao propósito de prevenir a ocorrência de outras infrações e de desestimular a prática da conduta.

54. Por outro lado, a determinação para que a municipalidade recomponha os próprios cofres municipais pode ter o efeito contrário, ou seja, servir de estímulo para que o gestor pratique o

desvio de objeto. Isso porque, ciente de que a determinação, de acordo com os necessários trâmites processuais, não ocorrerá durante o seu mandato, o gestor pode se sentir estimulado a praticar o ilícito de forma a prejudicar o seu sucessor, eventual adversário político. Ou seja, o prefeito antecessor pratica o ato ilícito para atender interesses próprios de sua gestão e ainda prejudica o seu sucessor.

55. Em sendo assim, embora por motivos diversos, acolho a proposta do Ministério Público junto ao TCU no sentido de acatar as alegações de defesa apresentadas pela municipalidade.

7.21. Assim, a fim de que não seja dado tratamento diferenciado a situações semelhantes em que houve desvio de objeto anteriormente à Lei Complementar 141/2012, cabe dispensar o município de Porto Rico do Maranhão/MA da responsabilidade de recompor o seu próprio fundo de saúde quanto ao débito apontado na constatação 271358 do Relatório de Verificação do TAS nº 172 (peça 11, p. 5-6) e no Relatório de TCE nº 11/2019 (peça 71), na mesma linha do que foi decidido na situação tratada pelo Acórdão 1.045/2020-Plenário.

7.22. Por fim, em relação ao responsável que deu causa ao descumprimento parcial do TAS, conforme apontado no Relatório de TCE nº 11/2019 (peça 71), cabe levar em consideração o teor da constatação 268516 (peça 11, p. 4) e da constatação 271344 (peça 11, p. 4-5), ambas do Relatório de Verificação do TAS nº 172 (peça 11), as quais sinalizam que aquilo que foi acordado no TAS restou cumprido, em sua essência, em que pese o descontrole injustificado da gestão patrimonial subsequente, razão pela qual se conclui pela desnecessidade de sua oitiva, em sede de audiência, uma vez que não foi o causador da questão central discutida nos autos (desvio de objeto), a qual também já está superada. Além disso, cabe esclarecer que foi revogada expressamente, por meio da Portaria GM/MS 3.881/2017, a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste Sanitário.

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

8. Observa-se não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram no exercício de 2011, portanto há menos de 10 anos.

8.1. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se no período de 12/1/2011 a 30/12/2011 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Análise das Citações

9. Em cumprimento ao Despacho do Exmo. Ministro-Relator (peça 83), foi promovida a citação das seguintes pessoas:

- Sr. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87): mediante o Ofício 52363/2020-TCU/Seproc, de 23/9/2020 (peça 86), recebido em 7/10/2020, conforme A.R. (peça 89), e mediante o Ofício 52364/2020-TCU/Seproc, de 23/9/2020 (peça 87), recebido em 7/10/2020, conforme A.R. (peça 90). A advogada do defendente solicitou prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa (peças 93-94), o qual foi concedido pelo Relator (peça 96), tendo sido notificada a advogada pelo Ofício 62214/2020-TCU/Seproc, de 12/11/2020, o qual foi recebido em 8/2/2021 (peça 102);

- Sra. ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91): mediante o

Ofício 52376/2020-TCU/Seproc, de 23/9/2020 (peça 88), recebido em 9/10/2020, conforme A.R. (peça 91).

9.1. Apesar de o Sr. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87) e a Sra. ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91) terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 88-90, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

9.2. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

9.3. Cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

9.4. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

9.5. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

9.6. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:*

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

9.7. *No caso vertente, a citação dos responsáveis deu-se em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU, de forma bastante zelosa, em endereços constantes nos sistemas CPF e CNPJ da Receita (peças 84-85). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 89-91).*

9.8. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

9.9. *Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”*

9.10. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*

9.11. *No que diz respeito à constatação 188069 do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12.017 (peça 2, p. 19-20), tratada na Ocorrência nº 1 desta instrução técnica, cumpre*

mencionar que foram apresentadas justificativas na fase interna pela Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher, então Secretária Municipal de Saúde:

- em 29/3/2012 (peça 18, p. 2; peça 19, p. 2): menção de existência de comprovantes de despesa concernentes às impugnações realizadas.

9.12. *Entretanto, não se encontram nestes autos os mencionados comprovantes de despesa.*

CONCLUSÃO

10. *Diante da revelia do Sr. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87) e da Sra. ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91), e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

10.1. *Propõe-se, ainda, excluir da relação processual as seguintes pessoas:*

- Sra. Rosa Maria Canavieira Schalcher (CPF: 841.728.197-53), na condição de Secretária Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão/MA, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, tendo em vista que os elementos constantes dos autos e análise levada a efeito não apontaram para a responsabilização dessa agente;

- Fundo de Saúde do Município de Porto Rico do Maranhão (CNPJ: 12.029.307/0001-02), tendo em vista que os elementos constantes dos autos e análise levada a efeito não apontaram para a responsabilização desse ente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) *considerar revéis para todos os efeitos o Sr. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87) e a Sra. ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;*

b) *excluir da relação processual a Sra. ROSA MARIA CANAVIEIRA SCHALCHER (CPF: 841.728.197-53), na condição de Secretária Municipal de Saúde de Porto Rico do Maranhão/MA, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, e o FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PORTO RICO DO MARANHÃO (CNPJ: 12.029.307/0001-02);*

c) *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87), na condição de Prefeito Municipal de Porto Rico do Maranhão/MA e de gestor dos recursos (gestão: 2/1/2009 a 31/12/2012), e da Sra. ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91), na condição de gestora dos recursos, de Tesoureira / Secretária de Finanças de Porto Rico do Maranhão/MA (gestão: 1/1/2009 a 31/12/2012), e condená-los, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e*

acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

<i>Data da Ocorrência</i>	<i>Valor Histórico (R\$)</i>
12/01/2011	1.000,00
10/02/2011	2.000,00
11/02/2011	7.400,00
15/02/2011	2.000,00
16/02/2011	3.400,00
17/02/2011	4.400,00
04/03/2011	4.550,00
11/03/2011	1.500,00
14/03/2011	6.500,00
16/03/2011	4.500,00
22/03/2011	7.000,00
06/04/2011	1.450,00
11/04/2011	7.200,00
11/04/2011	8.000,00
18/04/2011	7.000,00
18/04/2011	7.000,00
20/04/2011	5.750,00
29/04/2011	17.000,00
01/06/2011	2.200,00
01/06/2011	3.500,00
10/06/2011	4.000,00
10/06/2011	2.130,00
20/06/2011	372,35
20/06/2011	1.096,74
05/07/2011	3.000,00
08/07/2011	2.500,00
08/07/2011	2.050,00
08/07/2011	2.270,00
19/07/2011	3.000,00
16/09/2011	20.000,00
20/10/2011	16.000,00
07/11/2011	5.200,00
22/11/2011	7.000,00
30/11/2011	2.853,99
28/12/2011	30.300,00
28/12/2011	3.140,00
30/12/2011	1.990,38

Valor atualizado do débito (até 12/3/2021), com juros: R\$ 390.429,29 (peça 103)

d) *aplicar ao Sr. CELSON CESAR DO NASCIMENTO MENDES (CPF: 874.567.293-87), e à Sra. ROSANILDE CORREA MENDES (CPF: 279.855.983-91), na condição de gestora dos recursos, de Tesoureira / Secretária de Finanças de Porto Rico do Maranhão/MA (gestão: 1/1/2009 a 31/12/2012), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

e) *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

f) *autorizar, caso seja de interesse dos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

g) *encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, bem como ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência; e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.”*

É o relatório.