

TC 027.950/2017-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde

Responsáveis: Fundação Rubens Dutra Segundo (CNPJ 01.627.117/0001-62) e Crisélia de Fátima Vieira Dutra (CPF 185.577.324-49)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor de Crisélia de Fátima Vieira Dutra (CPF 185.577.324-49), presidente da Fundação Rubens Dutra Segundo (CNPJ 01.627.117/0001-62), em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 209/2002, celebrado entre o Ministério da Saúde e a referida fundação privada com sede em Campina Grande/PB, tendo como objeto obra de conclusão do bloco ambulatório do Hospital Memorial Rubens Dutra Segundo, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

HISTÓRICO

2. O Convênio 209/2002 foi celebrado em 17/6/2002 com vigência estipulada para o período de 17/6/2002 a 12/6/2003, prorrogada por aditivo para 1/2/2004 (peça 2, p. 16-25 e 27-28). O orçamento para a execução do objeto foi fixado em R\$ 436.610,00 integralmente à conta do FNS, sem contrapartida da entidade conveniente.

3. Os recursos do FNS foram transferidos por intermédio de quatro ordens bancárias (peça 2, p. 59) e creditados na conta específica do pacto (peça 2, p. 52-54), conforme detalhado na tabela 1 infra.

Tabela 1 – Ordens bancárias referentes à transferência de recursos do Convênio 209/2002

Ordem Bancária	Data de emissão	Valor (R\$)	Data do crédito
2002OB407652	27/8/2002	109.152,50	30/8/2002
2002OB408013	2/10/2002	109.152,50	7/10/2002
2002OB408327	6/11/2002	109.152,50	8/11/2002
2002OB400159	7/4/2003	109.152,50	9/4/2003
Total		436.610,00	

4. A instauração do presente processo foi motivada pela constatação de que os objetivos pactuados no convênio não foram alcançados, tendo em vista que a obra executada com os recursos transferidos pela concedente jamais foi utilizada em prol da população usuária do Sistema Único de Saúde.

5. O acompanhamento da execução físico-financeira do objeto pelo concedente foi realizado por intermédio de quatro verificações in loco (Relatórios de verificação in loco 38-1/2003 (peça 2, p. 58-66); 137-2/2003 (peça 2, p. 74-82); 48-3/2004 (peça 2, p. 93 e peça 3, p. 1-8) e 82-4/2010 (peça 3, p. 19-28), dos quais se destacam os seguintes achados:

- a) os recursos financeiros foram regularmente empregados no objeto e a obra foi integralmente executada com ótima qualidade técnica;
- b) os objetivos propostos, todavia, não foram alcançados, tendo em vista que a unidade hospitalar não se encontrava em funcionamento em razão de não ter sido obtido o credenciamento junto ao SUS, conforme consignado no Relatório de Verificação in loco n. 82-4/2010.
6. A Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, considerando a inviabilidade de atingimento dos objetivos do convênio, não aprovou a prestação de contas e a consequente restituição do montante repassado.
7. Esse entendimento pela rejeição das contas teve como base os Pareceres Gescon n. 48/2011 (peça 3, p. 49-51); 744/2014 (peça 3, p. 59-63) 2342/2014 (peça 8, p. 50-54) e 771/2016 (peça 8, p. 81-83 e peça 9, p. 1-2). Consequentemente, foram encaminhadas as peças extraídas do processo original do convênio à Coordenação Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas do Fundo Nacional de Saúde para a instauração da competente Tomada de Contas Especial.
8. A Fundação Rubens Dutra Segundo apresentou ao Ministério da Saúde informações sobre termo de ajuste de conduta celebrado com a Fundação Pedro Américo para doação de toda a infraestrutura, materiais permanentes da Fundação Rubens Dutra Segundo, com a proposta de torná-lo Hospital de Ensino e Pesquisa para apoio aos cursos de Saúde da Faculdade de Ciências médicas de Campina Grande (peça 8, p. 58-64).
9. No entanto, o referido Termo de Ajuste de Conduta não foi concluído tendo em vista que, conforme informações da própria dirigente da entidade, o conselho da Fundação Rubens Dutra Segundo não aceitou o referido TAC.
10. Verifica-se que no Relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 35-42) estão circunstanciados os fatos acima relatados e imputada responsabilidade pelo dano ao erário à Sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra (CPF 185.577.324-49), presidente da Fundação Rubens Dutra Segundo (CNPJ 01.627.117/0001-62) à época dos fatos, em razão do não alcance dos objetivos pactuados no referido pacto convenial.
11. As medidas administrativas tendentes a obter o saneamento das irregularidades e/ou o ressarcimento do dano foram adotadas pelo concedente (peça 3, p. 56-58;).
12. Não tendo sido saneadas a irregularidade geradora do dano ao erário e tampouco recolhidas as quantias impugnadas, o Fundo Nacional de Saúde instaurou a presente tomada de contas especial.
13. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União emitiu relatório e certificado de auditoria concluindo pela responsabilidade da ex-gestora pelo dano ao erário e certificou a irregularidade das contas do responsável (peça 1, p. 60-62 e 63). O dirigente do Órgão de Controle Interno emitiu parecer de sua competência, bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 1, p. 64 e 67, respectivamente).

EXAME TÉCNICO

Análise das irregularidades e da configuração de dano ao erário

14. Extraí-se do plano de trabalho do convênio (peça 2, p. 3-7) que a Fundação Rubens Dutra Segundo, entidade de utilidade pública sem fins lucrativos, pactuou com o Ministério da Saúde a execução de obra de conclusão do bloco ambulatorio no Hospital Memorial Rubens Dutra Segundo. O objetivo do pacto foi o atendimento a pacientes com câncer, com ênfase na prevenção, detecção precoce, diagnóstico, reabilitação psíquica motora bem como pesquisa e desenvolvimento

de projetos na área oncológica no âmbito do SUS.

15. Conforme acima detalhado, apontou-se como irregularidade geradora de dano ao erário nesta TCE o não alcance dos objetivos pactuados no Convênio 209/2002 tendo em vista a ausência de utilização da área construída no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos no âmbito do Sistema Único de Saúde.

16. Extraí-se dos pareceres emitidos nos autos que o alcance dos objetivos do pacto dependia do credenciamento do hospital do junto ao SUS para a prestação de serviços de oncologia. A fundação conveniente, todavia, não obteve das instâncias competentes o necessário credenciamento para atendimento na área de oncologia.

17. Parecer da Gerência de Programas Estratégicos da Secretaria Municipal de Campina Grande (peça 3, p. 85 e peça 4, p. 1) informa que, no exercício de 2006, o Conselho Municipal de Saúde do referido município emitiu relatório contendo parecer contrário ao credenciamento de qualquer novo serviço de Oncologia junto ao SUS de Campina Grande (peça 3, p. 75-83), por entender que a estrutura disponível era para atender a demanda.

18. O Departamento de Atenção Especializada da Secretaria de Atenção à Saúde - MS emitiu o pronunciamento contrário ao credenciamento do referido hospital (peça 6, p. 5-8), fundamentado nas estimativas de novos casos para o ano de 2006 na Paraíba e considerando os parâmetros da Portaria SAS/MS no 741 de 08/12/2005. Entendeu-se no referido parecer que a capacidade instalada no Estado já seria suficiente, não existindo necessidade de instalação de nova unidade.

19. Consta do processo cópia do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (peça 5, p. 17-21) celebrado entre o Ministério Público do Estado da Paraíba, a Prefeitura Municipal de Campina Grande. O referido termo levou à celebração do Convênio 028/2010 entre a Secretaria Municipal de Campina Grande e a Fundação Rubens Dutra (peça 5, p. 30-38) objetivando o oferecimento de serviços de exames laboratoriais e patológicos e diagnóstico por imagem à população usuária do SUS.

20. Todavia, o referido pacto não abrangeu em seu objeto o credenciamento da entidade hospitalar para a prestação de serviços oncológicos para o SUS, conforme já assinalado nos Acórdãos 5666/2014 – TCU – Primeira Câmara - Rel. Min. Bruno Dantas e 7906/2014 – TCU – Primeira Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas que trataram de convênios relacionados ao ora sob análise.

21. Conforme acima mencionado, a Fundação Rubens Dutra Segundo apresentou proposta de doação da estrutura construída/ampliada e dos equipamentos e materiais permanentes e de consumo adquiridos com recursos do SUS para a Fundação Pedro Américo.

22. A matéria foi objeto de pronunciamento por parte do Fundo Nacional de Saúde (Despacho n. 1.331/2012, peça 7, p. 55-60), o qual veio a ser submetido à deliberação do então Ministro da Saúde, Sr. Arthur Chioro, com posicionamento favorável à doação sugerida pela entidade conveniente. O Ministro de Estado da Saúde enviou a esta Corte de Contas a proposta de acordo para a doação da estrutura por intermédio do Aviso n. 466/GM/MS, de 10/08/2015 (peça 7, p. 67).

23. A questão relativa à proposta de doação em referência já foi suscitada em outros processos de TCE no âmbito desta Corte de Contas relativos a convênios com objeto conexo. Cumpre transcrever excerto do voto condutor do Acórdão 6928/2015 – TCU – Primeira Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler prolatado no TC 010.149/2011-2:

Esclareço que este assunto estava sendo conduzido no TC-006.312/2013-6, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro Filho, em que se examinava outra tomada de contas especial instaurada pelo FNS contra os mesmos responsáveis, desta vez em virtude de irregularidades no

Convênio 2442/1999, tendo como objeto a reforma de sala de quimioterapia do Hospital do Câncer de Campina Grande/PB. Esse feito foi apreciado pelo Acórdão 1721/2015-1ª Câmara, julgando irregulares as contas dos recorrentes e os condenando ao ressarcimento dos danos constatados e ao pagamento de multas.

25. Também tornei-me relator daqueles autos após a interposição de recursos de reconsideração contra a referida decisão.

26. No TC-006.312/2013-6, também foi juntada cópia do Aviso nº 466/GM/MS, de 10/08/2015, assim como da solicitação do advogado da Fundação Rubens Dutra Segundo solicitando o desentranhamento da referida documentação. O Relator a quo se manifestou nos seguintes termos:

“Considerando que a Fundação Rubens Dutra Segundo, que seria parte necessária no eventual acordo de doação das instalações de sua propriedade referentes ao Hospital Memorial Rubens Dutra, em Campina Grande/PB, à Fundação Pedro Américo, manifestou-se contrariamente (peça 47) ao ajuste apoiado pelo Ministério da Saúde (peça 44), nego seguimento, por restar prejudicada, à proposta de transferência da unidade hospitalar, que teria o propósito de tentar sanar as irregularidades apuradas conforme o Acórdão nº 1721/2015-1ª Câmara, e determino o encaminhamento dos autos à Secretaria de Recursos, para continuidade do processo na fase recursal, entendendo, não obstante, dispensável o desentranhamento da peça 44”.

27. Concordo com esse entendimento e considero que o mesmo tratamento seja aplicável ao caso em exame. Avalio, por fim, que a transferência do patrimônio de uma fundação para outra é matéria que foge às competências desta Corte de Contas, embora possa ter impacto nas ações de cobrança executiva dos débitos constituídos e das multas imputadas ao recorrente.

24. No mesmo sentido, consta do relatório do tomador de contas que, em resposta a pedido de informações do Ministério da Saúde, a Presidente da Diretoria Executiva da Fundação Rubens Dutra Segundo, a Sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra informou ao concedente que "o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC não foi concluído, em virtude da decisão do conselho desta Fundação em não aceitar o referido TAC, conforme consta do processo junto ao Tribunal de Contas da União".

25. Estes fatos evidenciam o esgotamento das medidas saneadoras administrativas sem que tenha sido alcançada solução eficaz para que a estrutura construída com os recursos convencionais fosse colocada a serviço do SUS em benefício da população.

26. Restou configurado, portanto, dano ao erário em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em questão, violando o disposto no art. 37, caput, da Constituição da República e ao disposto no art. 8º, inciso IV da então vigente Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Individualização de condutas e culpabilidade

27. Conforme consignado no relatório do tomador de contas, a responsabilidade pelo não alcance das finalidades do convênio incide sobre a dirigente da fundação concedente, uma vez que deixou de dar cumprimento ao pactuado no respectivo termo, resultando em não utilização da estrutura física construída com recursos federais para a prestação de serviços almejada.

28. O acima relatado evidencia que, não obstante ter executado integralmente a obra, a Fundação Rubens Segundo não obteve o credenciamento para prestar serviços de tratamento oncológico no âmbito do SUS e tampouco ultimou as providências necessárias à transferência da ampliação da estrutura hospitalar para a entidade que se dispôs a assumi-la.

29. Importa ressaltar, todavia, que a responsabilidade pelo ilícito gerador do dano ao erário incide igualmente sobre a entidade conveniente, uma que sobre a pessoa jurídica incidia o dever de dar cumprimento ao pactuado no termo de convênio.

30. Quanto à imputação solidária do débito, aplica-se o entendimento firmado no Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário – Rel. Min. Augusto Sherman e na Súmula 286 da jurisprudência do TCU de que a pessoa jurídica de direito privado conveniente beneficiária de transferências voluntárias de recursos públicos da União atua como gestora pública e deve responder solidariamente com seus dirigentes por prejuízos causados ao erário.

31. Portanto, ao não demonstrar o alcance dos objetivos do Convênio 209/2002, as condutas omissivas da Fundação Rubens Dutra Segundo e de sua presidente, Sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra, concorreram diretamente para a não utilização do objeto em sua finalidade, caracterizando dano ao erário.

32. Há fortes indícios de culpabilidade dessas agentes, uma vez que deveriam ter garantido que objeto fosse utilizado em conformidade com as normas aplicáveis e os objetivos pactuados e especificados no plano de trabalho aprovado.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS DA IN/TCU 71/2012

Viabilidade de instauração do contraditório

33. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que a configuração da irregularidade geradora do dano ocorreu em 2004 e a responsável foi notificada pela primeira vez acerca da irregularidade geradora do dano ao erário pela autoridade administrativa competente em 10/2/2011 (peça 3, p. 57-58).

34. Em tais circunstâncias, não se verifica óbice, em primeira análise, ao estabelecimento regular do contraditório, considerando o parâmetro estabelecido no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

Quantificação do débito e valor mínimo para instauração

35. Conforme se extrai do relatório do Tomador de Contas Especial e do Relatório de Auditoria 15571-MS/SGEP/Denasus, os débitos associados às irregularidades constatadas alcançam valor histórico total de R\$ 436.610,00, equivalente ao montante R\$ 1.157.648,96, atualizado até 8/7/2019 (peça 12).

36. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado atualizado até 1/1/2017 é de R\$ 1.060.333,13, 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 (peça 11).

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

37. Observa-se ter se configurado a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU relativamente aos ilícitos sob exame, conforme entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), aplica-se aos processos do Tribunal o prazo geral de prescrição de dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionável, nos termos dos arts. 189 e 205 do Código Civil.

38. A frustração do alcance dos objetivos do convênio configurou-se ao final da vigência do pacto, em 1/2/2004, sem que a estrutura construída na referida unidade hospitalar tenha iniciado a oferta de serviços oncológicos à população no âmbito do SUS, portanto há mais de dez anos. Em

tais circunstâncias, não se afigura viável a aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992 aos agentes responsáveis solidários.

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

39. Em obediência ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017 – TCU – Plenário – Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, informa-se que foram localizados os seguintes processos em tramitação nesta Corte de Contas em que há débito imputável aos responsáveis:

TC	Natureza	Motivo da instauração
021.439/2012-5	TCE	Irregularidades no Convênio n. 3001/2000 - Fundo Nacional de Saúde-MS - SIAFI 408673
021.452/2012-1	TCE	Irregularidades no Convênio n. 1873/2001 - Fundo Nacional de Saúde-MS - SIAFI 432204
028.074/2017-4	TCE	instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em desfavor da Fundação Rubens Dutra Segundo e Crisélia de Fátima Vieira Dutra em razão da não consecução dos objetivos do Convênio 3050/2000

Outras informações relevantes

40. Informa-se que **não há delegação** de competência do relator deste feito, Ministro Benjamin Zymler, para as citações propostas, conforme Portaria-GM-BZ n. 1, de 4 de julho de 2014.

CONCLUSÃO

41. Conforme exame realizado na seção “Exame Técnico” foi possível, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, aferir o preenchimento dos pressupostos processuais, definindo-se a responsabilidade solidária da Fundação Rubens Dutra Segundo (CNPJ 01.627.117/0001-62) e da Sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra (CPF 185.577.324-49) e quantificando-se adequadamente o débito atribuído à entidade e sua dirigente. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação das agentes responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo citar as responsáveis abaixo nominadas, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional da Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade a seguir:

Irregularidade: Ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo FNS por força do Convênio 209/2002 em razão do não atingimento dos objetivos pactuados ante a constatação da não utilização da obra de conclusão do bloco ambulatorio do Hospital Memorial Rubens Dutra Segundo para prestação de serviços oncológicos no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Normas violadas: art. 37, caput da Constituição da República Federativa do Brasil e art. 8º, inciso IV da Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional

Responsável solidário: Fundação Rubens Dutra Segundo (CNPJ 01.627.117/0001-62)

Conduta: deixar de adotar, na condição de entidade beneficiária dos repasses, as providências necessárias à utilização do bloco ambulatorio construído com recursos do Convênio 209/2002 no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos à população no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Responsável solidário: Sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra (CPF 185.577.324-49)

Conduta: deixar de adotar, na condição de presidente da entidade beneficiária dos repasses, as providências necessárias à utilização do bloco ambulatorio construído com recursos do Convênio 209/2002 no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos à população no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Débito:

Data de ocorrência	Valor (R\$)
27/8/2002	109.152,50
2/10/2002	109.152,50
6/11/2002	109.152,50
7/4/2003	109.152,50

Secex-TCE, 2ª Diretoria, em 8 de julho de 2019.

(assinado eletronicamente)
Paulo Vinhas Lima Junior
Auditor Federal de Controle Externo

Anexo – Matriz de Responsabilização – TC 028.074/2017-3

Irregularidade	Responsáveis	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo FNS por força do Convênio 209/2002 em razão do não atingimento dos objetivos pactuados ante a constatação da obra executada no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos no âmbito do Sistema Único de Saúde	Fundação Rubens Dutra Segundo (CNPJ 01.627.117/0001-62)	Não se aplica	Deixar de adotar, na condição de entidade beneficiária dos repasses, as providências necessárias à utilização da obra executada com recursos do Convênio 209/2002 no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos à população no âmbito do Sistema Único de Saúde.	A ausência de providências para utilização da obra executada com recursos do Convênio 209/2002 no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos à população no âmbito do Sistema Único de Saúde resultou em não alcance dos objetivos do pacto e dano ao erário.	Pode-se firmar que os administradores da Fundação tinham potencial conhecimento da ilicitude da ausência de providências para alcançar as finalidades do convênio. Era exigível conduta diversa, considerando que a Fundação deveria ter dado seguimento às providências para que a estrutura construída fosse utilizada para a prestação de serviços do SUS.



Irregularidade	Responsáveis	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo FNS por força do Convênio 209/2002 em razão do não atingimento dos objetivos pactuados ante a constatação da obra executada no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos no âmbito do Sistema Único de Saúde	Responsável solidário: Crisélia de Fátima Vieira Dutra (CPF 185.577.324-49)		Deixar de adotar, na condição de entidade beneficiária dos repasses, as providências necessárias à utilização da obra executada com recursos do Convênio 209/2002 no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos à população no âmbito do Sistema Único de Saúde.	A ausência de providências para utilização da obra executada com recursos do Convênio 209/2002 no Hospital Memorial Rubens Segundo para prestação de serviços oncológicos à população no âmbito do Sistema Único de Saúde resultou em não alcance dos objetivos do pacto e dano ao erário.	Pode-se firmar que a então gestora da Fundação tinha potencial conhecimento da ilicitude da ausência de providências para alcançar as finalidades do convênio. Era exigível conduta diversa, considerando que a dirigente da Fundação deveria ter dado seguimento às providências para que a estrutura construída fosse utilizada para a prestação de serviços do SUS.