

Processo: TC 006.477/2010-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Raul de Jesus Lustosa Filho (CPF170.256.211-53), Prefeito, Samuel Braga Bonilha (CPF 263.837.131-91), Secretário de Saúde, Município de Palmas/TO (CNPJ 24.851.511/0001-85), Antônio Luiz Coelho (CPF 099.286.851-34), Procurador-Geral e Cláudio Gilberto Garcia (CPF 430.780.871-15), Diretor de Vigilância em Saúde

Unidades Jurisdicionadas: Município de Palmas/TO e Fundo Municipal de Saúde de Palmas/TO

Ministro-Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Introdução

1. Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial resultante da conversão de Relatório de Auditoria, conforme deliberação do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 32-34), que originalmente tratou da fiscalização de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde às Unidades Jurisdicionadas identificadas na epígrafe e destinadas a ações de vigilância epidemiológica;
2. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins (SECEX-TO), bem como o Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) já haviam analisado as alegações de defesa e as razões de justificativas (peça 6, pg. 25-56), a partir das quais foi formulada proposta de mérito (peça 7, pg. 2-8) e emitido o Parecer a cargo do Parquet (peça 7, pg. 10-12), nos termos regimentais;
3. Não obstante, tendo presente documentação encaminhada pelos responsáveis antes da proposta de deliberação pelo Ministro-Relator, os responsáveis encaminharam documentação complementar, alegadamente trazendo novos argumentos em relação àqueles já analisados pela SECEX-TO e pelo MPTCU, fato que ensejou determinação do Gabinete para que os autos fossem restituídos e a documentação superveniente examinada, em conjunto e em confronto com os demais documentos preexistentes (peça 179). Esta é a finalidade precípua desta Instrução;
4. Para melhor organização e compreensão da análise doravante empreendida, correlacionamos a seguir a documentação e argumentos inseridos secundariamente e aqueles já analisados pela Unidade Técnica (UT) desta Corte de Contas e pelo MPTCU:
 - i) apresentaram complementos (peças 167-171 e 176-177) a título de ‘alegações de defesa, em caráter solidário e relativamente à citação pelo débito aludido no subitem 1.6.1.1 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 32), o Município de Palmas, o Prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho e o Secretário Municipal de Saúde, Samuel Braga Bonilha, intentando aditar as alegações iniciais apresentadas pelo referidos responsáveis (peça 6, pg. 1-19; peça 5, pg. 26-44 e peça 4, pg. 20-38, respectivamente);
 - ii) em pese fazerem referências a ‘alegações de defesa’ na parte introdutória do documento e, ainda, de trazer a chancela do Prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho (peças 172-175), os responsáveis Cláudio Gilberto Garcia e Samuel Braga Bonilha apresentaram conjuntamente elementos de defesa para as irregularidades elencadas nos subitens 1.6.1.4.1, 1.6.1.4.2, 1.6.1.4. e 1.6.1.4.6 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 33), pelas quais foram alcançados via audiência somente os dois últimos agentes retrocitados, remetendo a

novel documentação e argumentos às justificativas preliminares oferecidas por cada um (peça 4, pg. 9-18 e 40-60, respectivamente);

Análise técnica

5. Relativamente às alegações de defesa propriamente ditas (peça 167, pg. 3-15, a partir do subitem 2.1), podemos sintetizar o teor do expediente nos seguinte desdobramento:
- i) discorre sobre a relevância da TCU e assevera que as ações fiscalizatórias realizadas junto à municipalidade contribuem para aperfeiçoar os mecanismos de controle do Município, mormente para a gestão dos recursos federais destinados à área de saúde chegando, inclusive, a detalhar novas rotinas adotadas (subitens 2.1, 2.2, 2.6, 2.7, 2.8, 2.10, 2.11, 2.12, 2.14 e 2.15);
 - ii) sustenta que a Lei 1.755/2010, disciplinadora da organização administrativa do Município, atribui à Secretaria Municipal de Finanças e à de Planejamento e Gestão responsabilidades pela normatização e supervisão dos sistemas estruturantes para fins de controle financeiro e gestão dos recursos humanos, respectivamente (subitens 2.3 e 2.4);
 - iii) aduz que a implantação efetiva do Fundo Municipal de Saúde (FMS) no prazo determinado pelo Ministério da Saúde (MS) foi tarefa que envolveu dificuldades operacionais (subitem 2.5 e parte inicial do subitem 2.6);
 - iv) afirma que os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) são gastos em ações exclusivas de saúde, revertidos em atendimento e melhora da infraestrutura, apontando posição destacada de Palmas em indicador adotado pelo MS para contextualizar o desempenho das áreas prioritárias do SUS (peça 167, pg. 7, subitem 2.9), além de anexar documentos que menciona nos argumentos precedentes, atas, termos de adjudicação e homologação de licitações, documentos alusivos ao processamento de folhas de pagamento recentes e registros fotográficos para contextualizar a aplicação de recursos oriundos de convênios firmados com o Governo Federal (peça 167, a partir da pg. 17 e peças 168-171 e 176-177);
 - v) derradeiramente (peça 167, pg. 13-15, subitens 3.1 a 3.6), sustenta que não houve desvio de finalidade ou prejuízo na aplicação dos recursos federais, que o que foi apurado na auditoria decorreu de ausência de detalhamento de códigos para a alocação das despesas do pessoal lotado nos serviços de vigilância em saúde, as quais eram apropriadas em centros de custos da atenção básica ou especializada e que movimentação de recursos entre as contas bancárias prestava-se apenas para centralizar os pagamentos de pessoal.
6. O exame dos argumentos e documentos referidos acima referidos ensejam as seguintes ponderações;
- i) o legado da atuação fiscalizatória do TCU que converge-se em subsídios tendentes a aprimorar a atuação da Administração Pública sobreleva-se como resultado estratégico institucional permanentemente buscado, e aparentemente aproveitado pelos gestores municipais citados, porém, não elide a imputação do débito;
 - iii) não se vislumbra desobrigação dos gestores do SUS municipal, nem mesmo conflitos entre normas, para que fossem estabelecidos mecanismos de controle orçamentário e financeiro condizentes com as exigências legais de vinculação e transparência, primeiro porque as incumbências definidas pela Lei Municipal 1.755/2010 conferem a outros secretários apenas funções ‘normativas, de supervisão e orientação’ para os sistemas financeiros e de gestão de pessoal. Ademais, a gestão dos recursos do SUS tem precedência atribuída pela Constituição Federal e pela legislação ordinária que estabelece normas gerais sobre o assunto (CF/1988, art. 198, inciso I e Lei 8.080/1990, art. 9º, inciso I, art. 15, inciso II);

- iii) as indigitadas dificuldades que supostamente envolveram a implementação do FMS já foram exaustivamente tratadas em argumentos dos gestores e na Instrução anterior produzida no âmbito da SECEX-TO (peça 6, pg. 50-52, subintes 7.2 e 7.3; pg. 56, subitem 9.2.7.1), sendo inócua a alusão mais recente;
 - iv) o patamar do indicador atribuído a Palmas pelo MS, bem como a documentação indicativa do andamento da realização de obras decorrentes de convênios firmados pelo Município com órgãos e entidades federais ligados ao SUS não possuem relação com os motivos determinantes da citação, desservindo como alegações de defesa;
 - v) fica patente, tanto nas alegações já apresentadas pelos gestores e consideradas anteriormente pela SECEX-TO (peça 6, pg. 25-30, subitens 2.1 a 3.3.19 e peça 7, pg. 3-5, subitens 12 a 26) e pelo MPTCU (peça 7, pg. 10-12), quanto nas alegações complementares dos imputados, a maior parcela do débito refere-se à possibilidade desta Corte de Contas acolher a tese de que a utilização de recursos federais repassados de forma automática e regular pelo FNS em despesas de custeio da folha de pagamento de servidores do Ente Públicos beneficiários, mesmo que estritamente vinculados aos diferentes segmentos da área de saúde pública, sendo secundário o fato de que o débito para tal despesa ocorra diretamente na conta bancária vinculada a cada bloco de financiamento ou que tenha havido intermediação de outras contas bancárias, como foi o caso de Palmas/TO;
 - vi) antes de discorrer sobre tal aspecto registro, preliminarmente, que alinhio-me com o entendimento explicitado no Pronunciamento do Titular desta Unidade Técnica quando defende a exclusão da parcela R\$ 10.217,97 que compõe o débito previsto no subitem 1.6.1.1 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 32), cujo fato gerador ocorreu em 12/12/2008;
 - vii) a bem da objetividade, começo salientando que o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas é de que, no âmbito do SUS, os recursos repassados pelo FNS de forma regular a automática em favor dos demais entes da Federação possuem caráter convencional sendo, portanto, transferências voluntárias (Decisões 506/1997 e 449/1998, ambas do Plenário);
 - viii) por outro lado, a Constituição Federal vigente veda peremptoriamente ‘a transferência voluntária de recursos ... pelos Governos Federal e Estaduais ..., para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 167, inciso X – dispositivo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);
 - ix) não se trata, pois, de buscar arrimo doutrinário ou jurisprudencial. A prevalecer o entendimento pacificado por esta Corte de Contas nenhum Ente Público que receba transferência voluntária da União pode custear pessoal, ativo ou inativo, ante a vedação explícita da Carta Magna, circunstância que torna imediata e totalmente nulas quaisquer disposições normativas em contrário. Considerando que o custeio de pessoal beneficiou diretamente o Município, subtraindo-lhe encargo financeiro exclusivo, encontra-se presente a hipótese prevista na Decisão Normativa TCU 57/2004;
 - x) tendo em vista a dedução precedente, resta evidente nossa discordância com o juízo emitido pelo Titular da SECEX-TO quanto à utilização das verbas oriundas do FNS para custeio de pessoal (peça 7, pg. 4-5, itens 21 a 26 e pg. 6, subitem 37.1.1);
7. Ato contínuo, passamos a examinar as justificativas interpostas pelos senhores Cláudio Gilberto Garcia e Samuel Braga Bonilha, alegadamente suplementares em relação aos argumentos oferecidos e examinados em ocasião anterior. Em sua prerrogativa de ampla defesa e contraditório, os audientes submetem a este novo exame os seguintes elementos:

- i) relativamente às inquinações discriminadas nos subitens 1.6.1.4.1 e 1.6.1.4.6 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 33), anexam notas de empenhos de processos de aquisição de uniformes, peças para pulverizadores costais, manutenção corretiva e preventivas de veículos e motos (peça 172, pg. 4, subitem 2.2, e pg. 7-53, peça 173, pg. 1-41);
 - ii) referindo-se ao subitem 1.6.1.4.2 daquele aresto, informa que foi firmado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Promotoria de Justiça da Capital e o Município de Palmas, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, enfatizando que o recolhimento de animais está sendo realizado de acordo com tal instrumento obrigacional (peça 172, pg. 4, subitem 2.3 e peça 173, pg. 42-48);
 - iii) finalmente, quanto ao subitem 1.6.1.4.4 do Acórdão supracitado apresentam notas de empenho de empresas contratadas para reforma e readaptação do canil do Centro de Controle de Zoonoses (CCZ), bem como fotos da atual situação do canil. (peça 172, pg. 4, subitem 2.4; peça 173, pg. 49-53 e peça 174, pg. 1-16);
8. O melhor encadeamento de análise dos argumentos e documentos acima aludidos justificaria a transcrição dos dispositivos da deliberação do TCU. Contudo, a observação e o confronto entre o período a que se referiram todos os exames dos atos e fatos analisados durante a execução da auditoria (exercícios 2008 e 2009, conforme Relatório de Auditoria, peça 1, pg. 23-54 e peça 2, pg. 1-21) não guardam conexão com o momento das aquisições e providências adotadas pela municipalidade, circunstância evidenciada nas notas de empenho que dão suporte às compras e contratações ora apresentadas, todas emitidas nos exercícios 2011 e 2012, ou seja, são posteriores à data de prolação do próprio Acórdão que apontou as irregularidades e facultou a apresentação de justificativas (2/6/2010, conf. peça 2, pg. 34);
9. Padece de idêntica incompatibilidade a alusão ao TAC (peça 173, pg. 42-48), considerando que o ajuste foi celebrado em 13/5/2010, portanto, posteriormente à execução da auditoria (23/3 a 7/4/2010, conforme Portaria de Fiscalizada que designou os componentes da Equipe de Auditoria, peça 1, pg. 7) e à elaboração do pertinente Relatório (7/5/2010, conf. peça 2, pg. 21);
10. Vislumbramos nas situações narradas nos itens precedentes prática efetiva de má-fé processual;

Conclusões

11. Considerando as avaliações acima empreendidas e, apenas com a ressalva do subitem 'vi', do item 6 desta Instrução (exclusão da parcela de R\$ 10.217,97 que compõe o débito originalmente imputado aos responsáveis, com data de ocorrência em 12/12/2008) opinamos que as alegações de defesa e justificativas complementares não foram capazes de alterar o juízo e os encaminhamentos formulados anteriormente pela área técnica da SECEX-TO (peça 6, pg. 25-56), corroborado em Parecer do MPTCU, com o ajuste indicado pelo *Parquet* (peça 7, pg. 12, item 22);
12. Assim esclarecido, submetemos os autos à consideração superior, observando-se o disposto no art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992.

SECEX-TO, em Palmas (TO), 21 de março de 2012.

Fábio Luiz Morais Reis
AUFC/CE – Matrícula 8141-8