

TC - 003.597/2014-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde (FNS) – Ministério da Saúde.

Responsáveis: José Mario de Melo (CPF: 643.284.577-72), Maria de Jesus Peres Badra (CPF: 085.502.982-04) e Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim/RO (CNPJ: 05.893.631/0001-09).

Advogado ou Procurador: Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado (OAB/RO 004 – B), Amadeu Guilherme Lopes Machado (OAB/RO 1225).

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: diligência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. José Mario de Melo (ex-prefeito), solidariamente com a Sra. Maria de Jesus Peres Badra (ex-secretária de saúde), em razão de irregularidades na utilização de recursos do SIA/SUS, repassados à Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim/RO, na modalidade fundo a fundo, para o atendimento das ações do Programa Saúde da Família (PSF).

HISTÓRICO

2. O Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) realizou auditoria no Programa Saúde da Família/PSF, da Secretaria Municipal de Saúde de Guajará-Mirim/RO, no período de 17/3/2009 a 21/3/2009, tendo em vista que o município conta com duas equipes cadastradas no referido programa. O trabalho teve como abrangência o período de janeiro de 2008 a janeiro de 2009, e está consubstanciado no Relatório de Auditoria 7831/2009 (peça 10).

3. O referido documento constatou a transferência indevida de recursos do Programa da Saúde da Família (PSF) para o pagamento de pessoal da Saúde – SEMSAU, cujos os valores não foram devolvidos para a conta do programa (R\$ 194.000,00), e o resultado da aplicação no mercado financeiro no período (R\$ 4.574,61), totalizando o montante de R\$ 198.574,61, conforme Planilha de Glosas (peça 10, p. 61-65).

4. Além da glosa do montante supramencionado, a auditoria constatou as seguintes irregularidades (peça 10, p. 17-29):

a) a Secretaria Municipal de Saúde não está mantendo atualizados os profissionais e cargas horárias no Cadastro Nacional de Estabelecimentos (CNES), contrariando o disposto na Portaria GM/MS 648/2006, pois o número de profissionais e carga horária cadastrados no CNES diverge do quantitativo fornecido pela Unidade de Saúde;

b) as unidades USF Carlos Chagas e USF Delta Martins não dispõem de estrutura física adequada para o atendimento do programa, contrariando o preconizado na RDC/ANVISA 50/2002 e no inciso III, do subitem 3, a, b, c, do Capítulo II, da

Portaria GM/MS 648/2006;

c) falta capacitação e educação permanente das equipes do PSF, desatendendo o disposto no item 5, inciso II, Capítulo II, da Portaria GM/MS 648/2006;

d) a carga horária de 40 horas não é cumprida por todos os profissionais nos dois PSF (Carlos Chagas e Delta Martins), o que é incompatível com o disposto no inciso III, subitem 2.1, Capítulo II, da Portaria GM/MS 648/2006;

e) não há garantia dos fluxos de referência e contra-referência aos serviços especializados de apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar, contrariando o preconizado no inciso IV, subitem 3, Capítulo II, da Portaria GM/MS 648/2006;

f) falta de condições necessárias ao desempenho das atividades das equipes do PSF e agentes comunitários de saúde, em desacordo com o que determina o inciso III, subitem 2, Capítulo II, da Portaria GM/MS 648/2006;

g) não há coordenador do Programa da Saúde da Família de Guajará-Mirim/RO. Aguarda-se aprovação de Projeto de Lei.

h) os profissionais de nível superior (médico e enfermeiro) e técnicos de enfermagem não estão realizando visitas domiciliares na USF Carlos Chagas, descumprindo o que determina o inciso II, item 1, do Anexo I, da Portaria GM/MS 648/2006;

i) o estado e o município não atuam em ações de monitoramento e avaliação do Programa Saúde da Família, em desacordo com o inciso XII, item 2, subitem 2.1, Capítulo I, da Portaria GM/MS 648/2006; e

j) agentes comunitários de saúde atuam sem vínculo empregatício, descumprindo o disposto no art. 8º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006;

5. Mediante os Ofícios Sistema 21424, 21427/MS/SE/FNS de 30/8/2010, o Sr. José Mario de Melo (ex-prefeito) e Sra. Maria de Jesus Peres Badra (ex-secretária de saúde) respectivamente (peça 8), foram notificados a restituir os recursos impugnados devidamente corrigidos e informados da possibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial. Não consta nos autos as justificativas dos responsáveis citados, ou a devolução dos recursos impugnados.

6. O Relatório de Tomada de Contas Especial 25/2011, de 19/1/2011 (peça 4), concluiu pela responsabilidade do Sr. José Mario de Melo (ex-prefeito), em solidariedade com a Sra. Maria de Jesus Peres Badra (ex-secretária de saúde), em razão da transferência irregular de recursos da conta corrente do Programa Saúde da Família (PSF) para pagamento de pessoal, no valor de R\$ 198.574,61. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2011NL000057, com os valores atualizados monetariamente em 14/1/2011 (peça 9).

7. A Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório e Certificado de Auditoria 1078/2013, ratificou as conclusões dos Tomadores de Contas (peça 5). Pronunciou-se no mesmo sentido o Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 6). O Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno sobre a presente Tomada de Contas Especial e determinou o seu encaminhamento ao TCU (peça 7).

8. Em instrução exordial, a Secex-RO concordou com o órgão instaurador da tomada de contas especial, que constatou desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde, em desacordo ao estabelecido pelo Programa Saúde da Família (PSF). Porém, a unidade técnica observou que o município de Guajará-Mirim/RO havia sido beneficiado com a aplicação indevida dos recursos, e em consonância com a Decisão



Normativa 57/2004 do TCU, propôs a citação do município em solidariedade aos gestores responsabilizados na fase interna da TCE.

EXAME TÉCNICO

9. Em cumprimento ao Despacho do Secretário de Controle Externo no Estado de Rondônia, foi promovida a citação do Sr. José Mario de Melo, da Sra. Maria de Jesus Peres Badra, e do Município de Guajará-Mirim/RO, mediante os Ofícios 438/2015, 439/2015 e 440/2015 (peças 18-20), datados de 31/3/2015.

I - Responsável Revel

10. Em que pese a Prefeitura de Guajará-Mirim/RO ter tomado ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) constante da peça 21, a responsável não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

11. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU.

12. A auditoria do Denasus apontou diversas irregularidades, conforme descrito no parágrafo 4 e na peça 10. Porém, a glosa no montante de R\$ 198.574,61, foi motivada pelas transferências irregulares de recursos da conta corrente do Programa Saúde da Família/PSF para pagamento de pessoal da Secretaria Municipal de Saúde, conforme Planilha de Glosas (peça 10, p. 35-37).

13. Está devidamente demonstrado nos autos que o montante de R\$ 198.574,61 foi utilizado para pagamento dos servidores municipais da Secretaria de Saúde, constituindo, portanto, desvio de finalidade que é a aplicação dos recursos em fim diverso do pactuado, porém sem locupletamento dos gestores.

14. Assim, está configurada a hipótese de beneficiamento do ente federativo pela aplicação irregular dos recursos repassados. Em casos como este, nos quais não há indícios de locupletamento do gestor, a orientação predominante desta Corte é a de que compete à pessoa jurídica a responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos aplicados.

15. Nesse sentido, importa salientar que, para o TCU, a irregularidade por desvio de finalidade, desde que comprovado o favorecimento do município pela aplicação irregular dos recursos transferidos, constitui questão já regulamentada pela Decisão Normativa TCU 57/2004, determinando ao ente municipal a restituição dos recursos desviados (Acórdãos 220/99-2ª Câmara, 510/99-2ª Câmara, 159/2000-2ª Câmara, 307/2000-1ª Câmara).

16. Ademais, diante da caracterização da revelia, não é aplicável o benefício da concessão de novo e improrrogável prazo de quinze dias para o recolhimento da importância devida, previsto no art. 202, § 3º, do Regimento Interno do TCU, mesmo na situação de o responsável ser ente político. Somente havendo resposta à citação é que se poderá analisar a ocorrência de boa-fé e a inexistência de outra irregularidade nas contas, condições necessárias para a concessão do novo prazo. A revelia da pessoa jurídica impõe, desde logo, o julgamento das contas (Acórdãos 2.465/2014 - TCU - Plenário, 4.369/2014 - TCU - 1ª Câmara, 4.217/2014 - TCU - 2ª Câmara, entre outros).

II - Análise das Alegações de Defesa do Sr. José Mario de Melo e da Sra. Maria de Jesus Peres Badra

17. O Sr. José Mario de Melo e a Sra. Maria de Jesus Peres Badra tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 22 e 28, tendo apresentado conjuntamente e tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 36. Ressalta-se que os responsáveis requereram dilação de



prazo, conforme documentos constantes das peças 25 e 30, e o pleito foi atendido pelo Tribunal em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

18. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência da transferência irregular de recursos da conta corrente do Programa Saúde da Família (PSF) para pagamento de pessoal da prefeitura municipal (peça 10, p. 19-21).

19. Os defendentes, por intermédio de seu advogado, preliminarmente descrevem um breve histórico do município de Guajará-Mirim/RO, em que apontam diversas dificuldades enfrentadas pelo ente político ao longo da história.

20. Passo seguinte os responsáveis reconhecem que houve transferência de recursos do Programa Saúde da Família para pagamento de pessoal do município, constituindo desvio de finalidade. Porém, ressaltam que não houve apropriação indébita, peculato, ou qualquer outra forma criminosa de desvio de recursos públicos. A causa dos atos inquinados foi a insuficiência de caixa frente a encargos da folha de pagamento.

21. Aduzem que a despesa (pagamento dos servidores) foi lícita, sendo que o desvio de finalidade no caso, pode significar desvirtuamento gerencial, mas não dano ao erário. Com isso, afirmam que foi o município de Guajará-Mirim/RO que beneficiou-se da aplicação irregular dos recursos do programa, e que este deve assumir a integralidade do débito. Os responsáveis colacionaram cópia do Termo de Ajuste Sanitário (TAS) protocolizado pelo Secretário Municipal de Saúde junto ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Rondônia (NEMS/RO) em 25/5/2015.

22. Em suma, os defendentes reconhecem que houve desvio de finalidade dos recursos do PSF para pagamento de servidores do município. Porém ressaltam que agiram de boa-fé, e que o débito deve ser imputado apenas ao município.

23. Nesse diapasão, requerem a suspensão da TCE, tendo em vista o município já ter assumido a reposição dos valores por meio do Termo de Ajustamento Sanitário proposto ao Ministério da Saúde, e em última hipótese seja imputada aos defendentes uma multa simbólica, em razão das irregularidades cometidas.

24. Assiste razão, em parte, aos defendentes, pois como já devidamente demonstrado neste processo, o município de Guajará-Mirim/RO beneficiou-se da aplicação irregular dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde ao realizar pagamento de pessoal da Secretaria Municipal de Saúde, conforme Planilha de Glosas (peça 10, p. 35-37).

25. Note-se que os recursos foram aplicados indevidamente com desvio de finalidade, mas em benefício do ente municipal, sem locupletamento por parte dos gestores. Assim, a responsabilidade pelo ressarcimento por tais despesas deve recair sobre o ente político. Não há como imputar débito aos gestores, nos termos do art. 3º da DN 57/2004, e conforme jurisprudência desta Corte de Contas, que firmou o entendimento de que o ente público responde pela restituição do débito referente a valores utilizados em seu benefício. (Acórdãos 1470/2011 e 89/2011, ambos do Plenário).

26. Porém, o Sr. José Mario de Melo e a Sra. Maria de Jesus Peres Badra devem ter suas contas julgadas irregulares mesmo sem imputação do débito, com aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, posto que eles praticaram atos com grave infração à norma legal que rege a aplicação de recursos da área de saúde, conforme já decidido por este Tribunal ao prolatar o Acórdão 4.310/2014-2-Segunda Câmara.

27. Quanto ao requerimento de suspensão do processo de contas feito pelos defendentes, em razão de o Secretário Municipal de Saúde ter protocolizado o pedido do TAS junto ao NEMS/RO, este requerimento não merece acolhida, em decorrência do princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal. Ademais, o julgamento de tomada



de contas especial por irregularidades de que resultem prejuízo ao erário é competência constitucional originária do TCU, conferida pela Constituição da República (art. 71, inciso I).

28. Entretanto, para que não haja violação ao princípio do *non bis in idem*, com o duplo ressarcimento dos recursos do Programa da Saúde da Família (PSF) por meio do Termo de Ajuste Sanitário (TAS) e de possível débito imposto por esta Corte de Contas, é prudente diligenciar ao município de Guajará-Mirim/RO, para que apresente documentos da execução do Plano de Trabalho do TAS, bem como diligenciar ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Rondônia (NEMS/RO), para que confirme a celebração do TAS com a Prefeitura de Guajará-Mirim/RO em relação às irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 7831/2009 e informe quanto ao cumprimento do Plano de Trabalho acordado (peça 10).

CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, compete preliminarmente realizar as diligências aventadas no Exame Técnico, à Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim/RO e ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Rondônia (NEMS/RO).

30. Quando da instrução de mérito, deve-se propor que o Sr. José Mario de Melo e a Sra. Maria de Jesus Peres Badra tenham suas contas julgadas irregulares, sem imputação de débito, mas com a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, posto que eles praticaram atos com grave infração à norma legal que rege a aplicação de recursos da área de saúde.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar diligência, com fulcro nos arts. 10, § 1º e 11, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157, do Regimento Interno do TCU, à Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim/RO, para que apresente documentos da execução do Plano de Trabalho do Termo de Ajuste Sanitário (TAS) protocolizado pelo Secretário Municipal de Saúde em 25/5/2015 junto ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Rondônia (NEMS/RO), em relação às irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 7831/2009;

b) realizar diligência, com fulcro nos arts. 10, § 1º e 11, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157, do Regimento Interno do TCU, ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Rondônia (NEMS/RO), para que confirme a celebração e em quais termos foi realizado o TAS com a Prefeitura de Guajará-Mirim/RO em relação às irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 7831/2009 e informe quanto ao cumprimento do Plano de Trabalho acordado;

c) encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis para subsidiar as manifestações requeridas.

TCU/SECEx/RO, 23 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)
SAMIR FREITAS MAIA PORTO
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 10.174-5