

TC 008.852/2015-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Olho d'Água das Cunhãs/MA.

Responsável: Sr. José Alberto Azevedo (CPF 152.939.552-68).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: diligência.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs/MA, gestão 2009-2012, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos na modalidade fundo a fundo. A irregularidade diz respeito à ausência de documentação comprobatória da realização de despesas durante os exercícios de 2010 e 2012, no montante de R\$ 101.877,79 com recursos do SUS transferidos ao Fundo Municipal de Saúde.

HISTÓRICO

2. Nos exercícios 2010 e 2012, foram repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Olho d'Água das Cunhãs/MA, recursos federais no montante de R\$ 4.443.249,81, na modalidade fundo a fundo, conforme Quadro 1 abaixo:

Quadro 1. Repasses do FNS em 2010 e 2012.

N.	Blocos de Financiamento	2010	2012	Total
1	Atenção Básica	1.791.970,84	2.208.604,73	4.000.575,57
2	Vigilância em Saúde	98.652,12	125.510,28	224.162,40
3	Assistência Farmacêutica	82.104,48	91.407,36	173.511,84
4	Investimento		45.000,00	45.000,00
	Total	1.972.727,44	2.470.522,37	4.443.249,81

Fonte: <http://www.fns.saude.gov.br/visao/consulta/simplificada/detalhe.jsf>; peça 7

Competência para fiscalizar recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde

3. Considerando a origem dos recursos, importa fixar, de plano, a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a utilização de recursos repassados aos municípios à conta do Sistema Único de Saúde (SUS), na modalidade fundo a fundo.

4. O suporte constitucional da competência da Corte de Contas para a matéria encontra-se no disposto no art. 198, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, cujo texto estipula que “o sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”.

5. O financiamento do SUS, portanto, conta com recursos federais, circunstância que determina a competência do TCU para controlar e acompanhar a aplicação desses recursos quando transferidos às demais esferas governamentais.

6. Para enfatizar a competência fiscalizadora do TCU sobre os recursos repassados fundo a fundo pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), importa trazer à colação o seguinte excerto do voto condutor da Decisão 576/1993-TCU/Plenário:

26. O que se pretende demonstrar é que a Constituição Federal estabeleceu a descentralização das ações e serviços públicos de saúde, mas não a descentralização do controle e da fiscalização na aplicação dos recursos.

7. Mediante a Decisão 506/1997-TCU/Plenário a qual versa sobre possíveis irregularidades ocorridas na aplicação de recursos federais do SUS, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina, o Tribunal assim se manifestou:

1 - firmar entendimento sobre a matéria em questão, no sentido de que os recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde - SUS, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constituem recursos federais e que, dessa forma, estão sujeitos à fiscalização desta Corte as ações e os serviços de saúde pagos à conta desses recursos, quer sejam os mesmos transferidos pela União mediante convênio, quer sejam repassados com base em outro instrumento ou ato legal.

8. Por fim, o Decreto 1.232/1994, que dispõe sobre as condições e forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, ratifica a competência do TCU para fiscalizar os recursos do SUS repassados a outras esferas de governo, assim dispondo:

Art. 3º Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União.

9. Considerando o esquema colaborativo de financiamento do SUS, o Fundo Municipal de Saúde (FMS) deve ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Essa competência fiscalizatória das três esferas é necessária, visto que não é possível estabelecer uma correspondência entre a aplicação individual e específica dos recursos à origem desses, se federal, estadual ou municipal, já que passaram a compor um único fundo a partir dos depósitos ali efetivados.

Relatório de tomada de contas especial

10. No relatório de tomada de contas especial 199/2014 (peça 1, p. 9-12), datado de 14/8/2014, o tomador cita três documentos nos quais a aplicação dos recursos foi acompanhada pelo órgão de auditoria do SUS. Trata-se do Relatório de Auditoria 13174/2013, de 8/6/2013 (peça 2, p.4-112), onde foi constatado que,

“o atual Gestor de Saúde não apresentou à equipe de auditoria os processos de pagamentos pertinentes, com os respectivos comprovantes de despesas, tais como: recibos, notas fiscais, notas de empenhos e outros, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964 e Decreto nº 93.872/1986”. (peça 2, p.32)

11. Em razão disso, foi elaborada proposição de ressarcimento no valor de R\$ 3.108.696,96. Porém, no relatório complementar datado de 29/8/2013 (peça 4, p.272-290), as justificativas apresentadas pelo responsável foram analisadas e parcialmente acatadas, sendo aceitos os comprovantes de pagamentos realizados no valor total de R\$ 2.993.909,36, restando, portanto, despesas sem lastro no valor de R\$ 114.787,60, tendo sido proposto novo ressarcimento.

12. Em nova análise complementar realizada em 13/12/2013 (peça 4, p.310-317), foram acatadas despesas no valor de R\$ 12.909,81, restando, portanto, R\$ 101.877,79 sem a respectiva documentação comprobatória. Esse foi o valor do dano imputado ao Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeito de Olho d'Água das Cunhãs no relatório de TCE.

Manifestação do órgão de controle interno

13. O controle interno se manifestou por meio do Relatório de Auditoria 228/2015, datado de 6/2/2015 (peça 1, p.29-31). De acordo com a CGU, a instauração da TCE “foi motivada pelas irregularidades descritas no Relatório de Auditoria Complementar nº 13174, emitido pelo

Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), em 15/11/2013”, tendo sido constatada a “ausência de comprovação de despesas no valor de R\$ 101.877,79 realizadas com recursos repassados pelo Ministério da Saúde para as ações dos Programas Assistência Farmacêutica e Atenção Básica”.

14. Registra que as medidas tomadas pelo FNS foram adequadas, tendo sido cumpridas as normas de instauração de TCE, excetuando-se a morosidade dos procedimentos, pois, o primeiro fato gerador do débito deu-se em 27/1/2010 e a conclusão do relatório deu-se em 14/8/2014.

15. Quanto ao contraditório, foi dada oportunidade de defesa, porém, apesar de o responsável apresentar justificativa, as quais foram analisadas pelo DENASUS, “não houve o recolhimento dos recursos correspondentes”. Registra que os aspectos formais previstos na IN-TCU 71/2012 foram observados, concluindo que Sr. José Alberto Azevedo encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 130.732,16 (valores atualizados).

Certificado, parecer do dirigente e ciência ministerial

16. Tanto o Certificado de Auditoria 228/2015 quanto o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 228/2015 concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p.33-35). O pronunciamento ministerial declarou o conhecimento dessas conclusões (peça 1, p.37). Por meio do Ofício 1021/AECI/GM/MS, datado de 8/4/2015, a Assessora Especial de Controle Interno do Ministro da Saúde encaminhou o processo de tomada de contas especial para a Secex-Saúde (peça 1, p.1).

17. A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2014NL001565, de 14/8/2014 (peça 1, p.17).

EXAME TÉCNICO

18. De início, ressalte-se que a Secex/MT atua nestes autos em razão de redistribuição processual efetuada pelo Memorando-Circular 10/2016 - Segecex, de 16/3/2016 no âmbito do Projeto TCE Estados.

19. A auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde de Olho d’Água das Cunhãs, teve por intuito “verificar denúncia oriunda de cidadão, sobre descaso na assistência aos usuários do SUS”, que questionou a ausência de médicos e medicamentos no hospital municipal e nas unidades de saúde, a falta de limpeza do hospital que não tinha condição de realizar internações, além da transferência de pacientes para outros municípios por falta de condições de atendimento.

20. Nos autos, constam três análises efetuadas pelo Denasus sobre as irregularidades apontadas. No primeiro relatório de auditoria (peça 2, p.32), entre outras constatações, a equipe do Denasus registrou a constatação 252371 nos termos seguintes:

Ausência de documentação comprobatória das despesas efetuadas com recursos financeiros repassados fundo a fundo, referente ao PAB fixo, PAB variável e Assistência Farmacêutica Básica, no exercício 2010 e no período de julho a dezembro de 2012, no total de R\$ 3.108.696,96.

21. No decorrer das análises das justificativas apresentadas pelo gestor, foram apresentados comprovantes para a maioria das despesas impugnadas. Pesquisa efetuada no site do Denasus demonstra que mais duas análises foram efetuadas posteriormente à conclusão do processo de tomada de contas especial (peça 6, p.1). Tratam-se dos relatórios complementares elaborados em 4/9/2014 e 17/12/2014 (peça 6, p.76-89). Ressalte-se que o relatório de TCE foi concluído em 14/8/2014.

22. No relatório complementar de 4/9/2014, novas documentações comprobatórias de despesas foram analisadas e acatado o valor de R\$ 23.869,34, o que reduziu o ressarcimento para R\$ 78.008,45. Já no relatório complementar de 17/12/2014, em nova análise, foi acatada despesa no valor de R\$ 18.000,00. Assim, após um relatório preliminar e outros quatro complementares, o dano ao erário ficou reduzido para R\$ 60.008,45, conforme quadro 2 abaixo:

Quadro 2: Relatórios produzidos pelo Denasus.

N.	Tipo de relatório	Peça 6	Valor imputado	Valor acatado	Saldo
1	Relatório 13174	p. 2-59	3.108.696,96	0,00	3.108.696,96
2	Relatório Complementar 13174	p. 60-67		2.993.909,36	114.787,60
3	Relatório Complementar 13174	p. 68-75		12.909,81	101.877,79
4	Relatório Complementar 13174	p. 76-82		23.869,34	78.008,45
5	Relatório Complementar 13174	p. 83-89		18.000,00	60.008,45

Fonte: http://200.214.130.94/denasus/sisaud/atividades/dados_atividades/textos_consulta_publica.php?cod=30647

23. Restaram, portanto, despesas realizadas pelo gestor nos exercícios de 2010 e 2012 que não foram comprovadas perante o Denasus, conforme as informações do último relatório de análise sintetizadas no quadro 3 abaixo:

Quadro 3: Pagamentos realizados sem comprovantes, Agência 1316-1, Banco do Brasil.

Bloco	Valor	Data FG	Conta	Documento	Peça 2
Assistência Farmacêutica	17.000,00	28/12/2012	11.841-9	551316000011843	p. 186
Assistência Farmacêutica	10.405,90	30/09/2010	9.010-7	552954000005742	p. 168
<i>Subtotal</i>	<i>27.405,90</i>				
Atenção Básica	19.505,80	28/12/2012	11.842-7	551316031027014	p. 210
Atenção Básica	5.000,00	10/08/2012	11.842-7	551639002691420	p. 192
Atenção Básica	3.500,00	13/08/2012	11.842-7	550252000020457	p. 192
Atenção Básica	2.500,00	16/11/2012	11.842-7	551316000009466	p. 204
Atenção Básica	2.000,00	20/09/2012	11.842-7	551316000007333	p. 198
Atenção Básica	96,75	27/01/2010	58.040-6	850651	p. 128
<i>Subtotal</i>	<i>32.602,55</i>				
TOTAL	60.008,45				

Fonte: peça 6, p. 87-89.

24. Em relação ao quadro anterior, o cheque 850651 foi emitido no valor de R\$ 2.596,75, porém, de acordo com o relatório complementar do Denasus,

A devolução nº 121147 no valor de R\$ 2.596,75 (dois mil, quinhentos e noventa e seis reais e setenta e cinco centavos) foi acatada parcialmente, permanecendo na Proposição de Devolução no valor de R\$ 96,75 (noventa e seis reais e setenta e cinco centavos), tendo em vista que foi comprovado, somente R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), utilizados em pagamentos de despesas com material de consumo (gêneros alimentícios). (peça 4, p.313)

25. O valor do dano ao erário, R\$ 60.008,45, atualizado para a data de 31/8/2016, atingiu a cifra de R\$ 81.560,56, portanto, acima do limite mínimo estipulado para o arquivamento de uma tomada de contas especial (R\$ 75.000,00), de acordo com art. 7º, III, da IN-TCU 71/2012.

Responsabilidade pelo dano

26. Sobre a responsabilização do prefeito do município, a equipe de auditoria do Denasus registrou que o FMS é coordenado pelo Secretário Municipal de Saúde que, entre outras atribuições, ordena os empenhos e pagamento das despesas, em conformidade com o art. 9º inciso III da Lei Federal 8.080/1990.

27. No entanto, em relação ao período auditado pelo Denasus, exercício 2010 e julho a dezembro/2012, a equipe registrou que “não foi possível identificar os ordenadores de despesas, em virtude da falta de apresentação da documentação comprobatória”. Não foram apresentadas “fichas de identificação (Ficha de Pessoa Física) e documentos que comprovem o período de gestão e/ou atuação (ato de nomeação, designação, posse, exoneração e dispensa) dos Secretários Municipais de Saúde”.

28. Na administração municipal, tem-se claro que o prefeito é o principal responsável pela execução do plano de governo e, em consequência, pela execução das despesas, pois, assume um múnus público do zelo e cuidado em vigiar a coisa pública. Portanto, tendo por base a responsabilização em razão da ocorrência de culpa *in vigilando*, deve ser citado para recompor o dano ocorrido.

Diligência

29. O débito apurado neste processo levou em conta os dois últimos relatórios complementares do Denasus juntados à peça 6, os quais não foram considerados no âmbito do relatório de tomada de contas especial. Apesar de anexados aos autos, faltam os comprovantes das despesas apresentadas pelo gestor para a redução do débito.

30. A ausência dessa documentação não traria nenhum prejuízo para a citação, pois o débito está devidamente caracterizado, porém, torna-se necessário requisitá-la em função de que o gestor poderia reapresentar os mesmos documentos para saldar despesa diversa, como relatado no último dos relatórios do Denasus:

Destaca-se que relativamente à devolução nº 162934, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fato gerador em 20/09/2012, o ex-gestor apresentou comprovantes de despesa ocorrida em 04/09/2012, que já foram apresentados anteriormente, analisado e acatado pela equipe de auditoria, conforme Relatório Complementar (peça 6, p.86).

31. Portanto, para evitar o risco de que algum documento seja reapresentado, propõe-se, preliminarmente, realizar diligência ao Denasus para que encaminhe a documentação comprobatória das despesas que foram acatadas no âmbito dos Relatórios Complementares 13174 criados em 4/9/20014 e 17/12/2014, nos quais foram acatadas, respectivamente, despesas nos valores de R\$ 23.869,34 e R\$ 18.000,00.

CONCLUSÃO

32. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, para fins de evitar o risco de que a documentação apresentada ao Denasus seja reapresentada a este Tribunal, considera-se necessária, com fundamento nos art. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência ao Denasus e Seaud/MA para que encaminhem documentação referente aos dois últimos relatórios 13174 elaborados.

33. Os autos estão conclusos para a citação do responsável a qual deverá ocorrer após o recebimento da documentação requisitada, nos exatos termos discorridos nos itens 18 a 28 desta instrução.

Da prescrição da pretensão punitiva

34. No que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

35. No presente caso, a primeira despesa impugnada ocorreu em 27/1/2010. Já o ato ordenatório da citação dos arrolados está previsto para o segundo semestre/2016, antes, portanto, do transcurso de dez anos entre esse ato e alguns dos fatos impugnados.

36. Sendo assim, reconhecida a interrupção do prazo prescricional, conforme preconiza o art. 202, inciso I, do Código Civil vigente, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo-se realizar **diligência**, com fundamento nos art. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus, bem como ao Serviço de Auditoria do SUS no Maranhão - SEAUD/MA para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os seguintes documentos:

- a) Todos os comprovantes de despesas apresentados pelo Sr. José Alberto Azevedo e reconhecidos pela equipe de auditoria, no âmbito dos Relatórios Complementares 13174, criados em 4/9/20014 e 17/12/2014, nos quais foram acatadas, respectivamente, despesas nos valores de R\$ 23.869,34 e R\$ 18.000,00.

SECEX-MT, em 6 de setembro de 2016.

(Assinado eletronicamente)

CLÁUDIO VARGAS RODRIGUES

AUFC, Matr. 7639-2