

**TC 027.986/2015-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura de Arapoema/TO.

**Responsáveis:** Antônio Carlos de Carvalho (CPF 126.127.741-49); município de Arapoema/TO (CNPJ 00.237.370/0001-47).

**Interessado:** Fundo Nacional de Saúde.

**Advogado ou Procurador:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. Antônio Carlos de Carvalho, ex-prefeito de Arapoema/TO, gestão 2005-2008, devido a supostas irregularidades na aplicação dos recursos do SUS transferidos na modalidade fundo a fundo, identificadas no Relatório de Ação de Controle 0190.017050/2006-30 da CGU.

2. Segundo o Fundo Nacional de Saúde, o ex-prefeito realizou transferências do Fundo Municipal de Saúde para a conta corrente do município, em flagrante ilegalidade. A conta corrente sacada era utilizada para manter recursos para o bloco da Atenção Básica, relacionada aos PAB-Fixo e PAB-Variável (Estratégias: Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde) e deveria ser mantido com recursos municipais, estaduais e da União com uso específico na finalidade a qual se destinava. No entanto, o prefeito realizou saques para a conta da prefeitura, no valor de R\$ 533.766,42, sem os respectivos comprovantes de despesas, o que caracteriza a irregularidade.

## HISTÓRICO

3. Os recursos federais, no montante de R\$ 1.620.973,76, foram repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Arapoema, na modalidade fundo a fundo ao longo dos exercícios 2005, 2006 e 2007, conforme quadro 1 abaixo:

**Quadro 1.** Repasses do FNS em 2005, 2006 e 2007.

N.	Blocos de Financiamento	2005	2006	2007	Total
1	Atenção Básica	426.794,96	484.620,32	541.031,79	1.452.447,07
2	Vigilância em Saúde	39.101,98	35.015,83	36.536,85	110.654,66
3	Assistência Farmacêutica	8.496,58	20.838,88	27.727,57	57.063,03
4	Gestão do Sus	790,00	19,00	0,00	809,00
	<b>Total</b>	<b>475.183,52</b>	<b>540.494,03</b>	<b>605.296,21</b>	<b>1.620.973,76</b>

Fonte: <http://www.fns.saude.gov.br/visao/graficoComparativo.jsf>

4. Em razão das transferências irregulares da conta do fundo municipal de saúde para a conta da prefeitura, o FNS instaurou tomada de contas especial para apurar o fato. O FNS tentou notificar o responsável acerca da instauração da TCE, por meio do Ofício 3287/MS/SE/FNS, de 20/5/2014 (peça 1, p.375), porém, sem sucesso. Nova notificação (Edital 162 de 18 de julho de 2014) foi então publicada na Seção 3, pág. 97, do Diário Oficial da União em 21/7/2014 (peça 2, p.125). Já o município foi notificado da instauração da tomada de contas especial por meio do Ofício

1199/MS/SE/FNS, datado de 21/5/2014, e recebido em 10/6/2014 (peça 1, p.359/369).

5. No relatório da presente TCE (peça 2, p.147-153), o tomador elenca as análises efetuadas a respeito do acompanhamento da execução dos recursos financeiros repassados ao município, tendo sido identificada a realização de múltiplas transferências indevidas de recursos da conta dos programas para contas da prefeitura, nos exercícios 2005 a 2007, no montante original de R\$ 533.766,42, sendo o Sr. Antônio Carlos de Carvalho, prefeito de Arapoema na gestão 2005-2008, responsabilizado pelas transferências realizadas.

6. O relatório afirma que houve “ocorrência de prejuízo ao erário, oriundo da constatação de irregularidades na execução dos recursos do Sistema Único de Saúde - SUS”, no montante de R\$ 533.766,42, de responsabilidade do Sr. Antônio Carlos de Carvalho, ex-prefeito daquela municipalidade.

7. O processo foi então encaminhado ao controle interno, que se manifestou por meio do Relatório de Auditoria 834/2015 (peça 2, p.223-225 e 227). Nele, é relatado que a CGU havia apontado outras irregularidades no Relatório de Ação de Controle 0190.017050/2006-30, mas ao cabo repete a conclusão do relatório de TCE, no sentido de que houve transferências indevidas da conta dos programas financiados com recursos federais do SUS.

8. O relatório do controle interno registra que as medidas tomadas pelo FNS foram adequadas, tendo sido cumpridas as normas de instauração de TCE, exceto quanto à morosidade dos procedimentos, pois, o primeiro fato gerador do débito deu-se em fevereiro/2005 e a emissão do relatório, em novembro/2014.

9. Quanto ao contraditório, foi dada oportunidade de defesa, porém, o responsável manteve-se silente, não recolhendo o débito, tendo sido observados os aspectos formais previstos na IN-TCU 71/2012. Conclui o relatório que o Sr. Antônio Carlos de Carvalho se encontra em débito com a Fazenda Nacional no valor de R\$ 533.766,42, que, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais atingiu o montante de R\$ 1.482.225,13.

10. Na mesma linha, o Certificado de Auditoria 834/2015, quanto o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 834/2015, concluíram pela irregularidade das contas (peça 2, p.227-228). O pronunciamento ministerial atestou o conhecimento dessas conclusões (peça 2, p.229). Por meio do Ofício 2760/AECI/GM/MS, datado de 8/9/2015, a Assessora Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde encaminhou o processo de tomada de contas especial para a SecexSaúde (peça 3, p.1). A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2014NL002086, de 27/11/2014 (peça 2, p.189).

11. O processo foi encaminhado ao TCU para análise e julgamento e distribuído para a Secex/MT em razão de redistribuição processual efetuada pelo Memorando-Circular 10/2016 - Segecex, de 16/3/2016 no âmbito do Projeto TCE Estados.

12. Na instrução anterior, de peça 7, o auditor entendeu que

Nítidamente, houve confusão do tomador de contas na hora de quantificar corretamente o débito, (...) [uma vez que], o valor de R\$ 533.766,42 constante do relatório de TCE provem da Nota Informativa 77/2013 (peça 2, p.45-47) que apenas corrigiu o valor a ser lançado na coluna débito da planilha à peça 5, p.3, portanto, não se referia ao valor total do débito. Este valor consta da coluna “diferença” dessa planilha (ver planilha de débito corrigida, peça 5, p. 3).

Efetuando-se a correção desse equívoco, vê-se que os valores transferidos a débito remontam a R\$ 698.690,16, enquanto que os valores que retornaram a crédito da conta do PAB, a R\$ 114.450,00. Desta feita, após a correção de alguns valores, chega-se à planilha de débito final, no montante de R\$ 584.240,16 (peça 5, p.4-8).

Percebe-se que, no Relatório de TCE (peça 2, p.148-151), no montante do débito, não constaram os valores relativos ao exercício 2007 apurados no Relatório de Ação de Controle, bem como o

valor relacionado à conta 5496-8 do exercício 2006, nem muito menos os valores compensados a crédito que retornaram para a conta 58052-X do PAB. Apesar de haver a listagem de todos os lançamentos (peça 1, p.213-235), nos autos, não há explicação alguma sobre essa omissão.

Em relação aos valores devolvidos para a conta 58052-X, em tese, deveria haver a cobrança de juros pelo tempo em que foram sacados e utilizados. Como, porém, há informação precisa nos autos das datas em que foram efetuados os depósitos devolutivos, basta apenas acrescentar ao cálculo do débito, tanto os valores debitados quanto os creditados na conta do PAB, que a questão referente à utilização de valores fica equacionada.

13. Após refazer os cálculos, o auditor concluiu que caso houvesse apenas movimentação dos recursos, o fato já se mostraria suficiente para apenar com multa o gestor. Porém, o valor da diferença, que não retornou à conta 58052-x, configura dano ao erário federal devendo tal valor ser recomposto.

14. Ademais, na instrução anterior ficou consignado que estaria configurado desvio de finalidade na aplicação de recursos, ou seja, aplicação fora do âmbito da saúde, mas em proveito da municipalidade, razão pela qual, não só o ex-prefeito deveria responder, mas também o próprio município, face ao que dispõe a DN 57/2004:

(...) no entanto, no presente caso, não se pode afirmar, sem sombra de dúvidas que houve desvio de finalidade, pois não constam os comprovantes das despesas, o que impede a imputação do dano apenas ao ente político, devendo, ambos, gestor e município serem citados.

15. Assim, foi proposta a citação do ex-prefeito em solidariedade com o município em razão realização de transferências indevidas da conta do Fundo Municipal de Saúde (58052-X Piso de Atenção Básica) para outras contas da prefeitura de Arapoema/TO que propiciou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 584.240,16.

A Secex-MT elaborou, então, os Ofício de Citação 1008/2016 (para o ex-prefeito, em 5/9/2016, peça 12), e 1009/2016 (para o município, também em 5/9/2016, peça 11). O responsável tomou ciência da citação em 21/9/2016 (peça 14), ao passo que o município recebera a comunicação em 16/9/2016 (peça 13), mas ambos deixaram transcorrer o prazo para resposta *in albis*, tornando-se revêis neste processo.

## EXAME TÉCNICO

### Análise da possível dispensa de instauração de TCE

16. O art. 6º, II, da IN 71/2012 estabelece que é de dez anos o prazo, a contar da ocorrência do fato gerador, o prazo para que a autoridade competente comunique o responsável acerca das irregularidades porventura detectadas, a fim de preservar o princípio da não-surpresa.

17. As irregularidades foram praticadas entre os exercícios de 2005 a 2007, tendo sido o ex-prefeito notificado por edital (Edital 162 de 18 de julho de 2014) na Seção 3, pág. 97, do Diário Oficial da União em 21/7/2014 (peça 2, p.125). Já o município notificado da instauração da tomada de contas especial por meio do Ofício 1199/MS/SE/FNS, datado de 21/5/2014, e recebido em 10/6/2014 (peça 1, p. 359/369).

18. Ambos, portanto, foram notificados antes do prazo de dez anos da ocorrência do fato gerador mais antigo, não se podendo falar em dispensa da instauração de tomada de contas especial.

### Da prescrição da pretensão punitiva

19. 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.

20. Como já dito, anteriormente, os atos irregulares foram praticados em 2/2/2005 a 9/3/2007. Já o ato ordenatório da citação dos arrolados ocorreu em 5/9/2016 (peças 11 e 12), antes, portanto, do transcurso de dez anos entre esse ato e alguns dos fatos impugnados.

21. 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.

### **Dos efeitos da revelia**

22. Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração, segundo solidificada jurisprudência desta Corte (Acórdão 7850/2016 – 2ª Câmara; Acórdão 7907/2014 – 1ª Câmara; Acórdão 8809/2016 – 2ª Câmara).

23. Assim, o não atendimento à citação, *de per se*, não implica o reconhecimento de dívida dos responsáveis ou de outras irregularidades que lhes possam ser imputadas, mas tão-somente que se deve dar prosseguimento ao processo, sem prejuízo de analisar os documentos constantes dos autos, a fim de se formular juízo de valor acerca da regularidade ou não das contas em análise.

24. Dessa forma, passa-se à análise dos documentos constantes dos autos

### **Competência para fiscalizar recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde**

25. 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.

26. 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”.

27. 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:

Compete ao TCU fiscalizar recursos do Sistema Único de Saúde repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal.

(Acórdão 3902/2006 – 1ª Câmara)

28. No mesmo sentido:

Recursos do SUS transferidos via fundo a fundo para entes federados permanecem federais e sujeitos à fiscalização do TCU.

(...)

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

(Acórdão 738/2013 – Plenário)

29. 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.

30. 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.

31. 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.

### Do mérito das contas

32. A irregularidade tratada nestes autos foi inicialmente detectada no Relatório de Ação de Controle 00190.017050/2006-30, de 27/7/2007 (peça 2, p. 22-39), corroborada pela análise da Nota Informativa 47/2013, de 30/9/2013 (peça 2, p.22-39 e p. 41-44) e pela Nota Informativa 77/2013, de 18/12/2013 (peça 2, p. 44-47), todos da Controladoria-Geral da União.

33. No Relatório de Ação de Controle 00190.017050/2006-30 (peça 3, p.7-39), foram identificadas diversas irregularidades na aplicação de recursos federais, entre elas, as seguintes transferências:

#### Quadro 2. Saques indevidos na conta da atenção básica do Fundo Municipal de Saúde.

Origem	Saldos líquidos(*)	Destino
Ag. 3978-8 CC 58052-X Conta do Fundo Municipal de Saúde (Atenção Básica)	264.619,30→	Conta Movimento da Prefeitura (5496-8)
	163.762,85→	Conta da Folha de Pagamento da prefeitura (7050-5)
	43.877,90 →	Conta do Fundo Único de Saúde do Município (5180-2)
	111.980,11→	Conta de arrecadação do Município
Total	584.240,16	

Fonte: Relatório de Ação de Controle 00190.017050/2006-30, de 27/7/2007

(\*) Considerando a diferença entre débitos (saques) e créditos (depósitos).

34. As transferências se deram ao longo dos exercícios 2005, 2006 e 2007 (até 12/3/2007), no valor total de R\$ 674.779,82, sendo que, nesse mesmo período, foram creditados o valor de R\$ 114.450,00, resultando numa diferença de R\$ 560.329,82 (peça 5, p.2), sem nenhuma justificativa ou comprovação da destinação dos recursos. Para o controle interno, “uma vez sacados os recursos e colocados em uma conta geral da prefeitura, torna-se impraticável, até mesmo impossível, o controle dos montantes pertencentes a cada programa especificadamente”.

35. Assiste razão à CGU: os recursos da saúde são mantidos em conta específica do fundo municipal, justamente para evitar que a população fique desassistida, em razão de haver mistura com recursos e despesas de outras finalidades.

36. Questionado sobre o tema, ainda na fase interna, o Sr. Antônio Carlos de Carvalho informou que, referente às contas 7891-3 e 7050-5, “as transferências efetuadas entre as diversas contas correntes de programas específicos, ocorreram tão somente para suprir necessidades emergenciais de caráter específico da administração Municipal”, confirmando a irregularidade a ele atribuída.

37. Em relação à transferência para a conta 5180-2, o ex-prefeito informou que se refere ao Documento de Arrecadação Municipal emitido das notas fiscais avulsas dos Prestadores de Serviços do Programa PSF e Saúde Bucal, enquanto que, para a conta 5496-8, alegou que as transferências se referiam a pagamento dos servidores do Programa Agentes Comunitários de Saúde.

38. O controle interno rechaçou as justificativas por entender que a legislação atrelada ao uso dos recursos do PAB, Portaria MS 3.925/1998 e Portaria MS 648/2006, não resguardam a utilização com base em necessidades emergenciais, que as transferências realizadas para a Conta de Arrecadação da prefeitura “são agregadas, impossibilitando assim a identificação dos recolhimentos” e também que “o pagamento dos servidores [ainda que] do Programa Agentes Comunitários de Saúde deveria ser realizado por meio da conta do PAB/PSF (58052-X)”.

39. O relatório detectou, ainda, que nenhuma documentação que comprovasse a utilização da contrapartida de aplicação na área de saúde foi apresentada pela prefeitura, conforme exigência do inciso V do art. 4º da Lei 8.142/1990.

40. Assim, fica evidente, que o ex-prefeito estava a utilizar os recursos da União, destinados à saúde, para outras finalidades, tais como: o custeio da máquina administrativa municipal, o pagamento de servidores, e o pagamento de fornecedores do município, o que é vedado.

41. Deste modo, considerando os art. 2º, 3º e 4º do Decreto 1232/1994, o art. 6º do Decreto 1651/1995, o art. 34 da Portaria MS 204/2007, o art. 2º do Decreto 7.507/2011 e que a prefeitura de Arapoema não apresentou “documentação comprobatória da movimentação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde para diversas contas da unidade” e nem os planos de saúde e relatórios de gestão referentes aos anos 2005, 2006 e 2007, “a equipe da CGU-R/TO considerou como prejuízo aos cofres da União os valores extraídos da conta corrente específica”, no montante de R\$ 560.329,82.

42. O Tribunal tem jurisprudência no sentido de que, eventual utilização de recursos de uma área de saúde em outra, ainda que se configure desvio de objeto, pode ser aceito, pois não se configura desvio de finalidade:

A utilização de recursos da União vinculados à saúde (art. 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal) em ações na mesma área, mas diversas das originalmente previstas, embora caracterize apenas desvio de objeto e não desvio de finalidade, impõe, por força do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, a obrigação de devolução dos valores correspondentes, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente que os recebeu.

(Acórdão 3990/2016 – 1ª Câmara)

43. Nos termos da doutrina, há desvio de objeto ‘quando o conveniente executa ações outras que não aquelas previstas no termo de convênio, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos

se destinavam'. Necessário, para configurar tal desvio, que os recursos sejam empregados em objeto distinto daquele assentado no termo de convênio, sem que o novo objeto filie-se a outra área de atuação do poder público, porque, a aplicação dos recursos em área diversa da pactuada caracteriza desvio de finalidade.

44. No caso em tela, além do desvio de objeto, a transferência para contas da prefeitura para pagamentos de despesas administrativas ou de servidores configura, em tese, também desvio de finalidade. Ocorre, porém, que seria necessário demonstrar, documentos ou provas que indicassem que o ex-prefeito teve responsabilidade nas irregularidades, já que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que caberia a responsabilização apenas do Secretário de Saúde (que não foi citado) e da municipalidade:

Na ausência de evidências de que o prefeito municipal tenha participado de atos e procedimentos irregulares na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), a responsabilidade pelas ocorrências apuradas deve recair unicamente sobre o secretário municipal de saúde, em face das disposições contidas nas Leis 8.080/1990 e 8.142/1990.

(Acórdão 1997/2016 – Plenário)

O prefeito somente responde por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente, pois, no âmbito municipal, a direção do SUS é competência da respectiva secretaria de saúde ou órgão equivalente (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990).

(Acórdão 7503/2015 – 1ª Câmara)

45. Assim, responsabilizar o prefeito apenas por ocupar o cargo à época, não está em consonância com a jurisprudência do TCU, que neste caso, exige provas mais robustas de atuação do governante. Ocorre que a ex-secretária de Saúde até foi notificada na ocasião (peça 1, p. 357), em 5/6/2014 (peça 1, p. 371), e acabou não responsabilizada, tanto pelo tomador de contas, como pelo controle interno, já que, em documento apresentado como defesa, ela ressalta que não tinha acesso às contas da Saúde, não podia movimentá-las, assinar cheques e não tinha acesso aos extratos bancários. Também não tinha permissão para realizar despesa sem que houvesse autorização da prefeitura, sendo a parte financeira centralizada na prefeitura (peça 2, p. 203)

46. Figurando, portanto, como ordenador de despesa, o prefeito teria então realizado as transferências. O acesso do ex-prefeito às contas fica evidenciado, já que vários extratos foram emitidos usando a sua senha de usuário, a exemplo dos documentos de peça 2, p. 70, 72, 74, 76, 79, 82-3, apenas para citar alguns. Nesse sentido, o prefeito responde pelas irregulares transferências de recursos do SUS do Fundo Municipal de Saúde para contas particulares da prefeitura, a qual a fiscalização do controle interno não teve acesso, para saber o que foi feito com o dinheiro.

47. Aliás, como bem ressaltou o relatório do controle interno, mesmo que tivessem tido acesso, não seria possível mais verificar a destinação dos recursos, posto que, misturados a outros, não haveria como separar o que é recurso do SUS do que não é.

48. A municipalidade também deixou transcorrer *in albis* o prazo para a defesa, sem qualquer manifestação. O município foi o grande beneficiário das transferências irregulares perpetradas na gestão do ex-prefeito Antônio Carlos de Carvalho, tendo recebido elevadas quantias para manter a máquina administrativa, sem qualquer justificativa plausível, configurando enriquecimento ilícito, em face da União.

49. Assim, ambos os responsáveis revéis devem ser condenados em débito e as contas devem ser julgadas irregulares.

### **Montante devido**

50. Quanto à utilização indevida dos recursos, do que foi apurado nos autos, constatou-se que

foram movimentados recursos da conta 58052-X - Piso de Atenção Básica para quatro contas municipais, conforme o seguinte quadro:

**Quadro 3.** Movimentação da conta 58052-x - Piso de Atenção Básica.

Conta de destino	Período	Débito	Crédito	Diferença
7891-3	2/2/2005 a 9/3/2007	343.759,30	79.140,00	264.619,30
5496-8	2/2/2005 a 12/1/2007	163.762,85	0,00	163.762,85
5180-2	22/2/2005 a 9/3/2007	117.180,11	5.200,00	111.980,11
7050-5	4/5/2005 a 9/2/2007	73.987,90	30.110,00	43.877,90
<b>Valor total</b>		<b>698.690,16</b>	<b>114.450,00</b>	<b>584.240,16</b>

Fonte: peça 5, p.16-20.

51. As contas para onde foram transferidos os recursos tem as seguintes nomenclaturas: conta 7891-3: Conta movimento ou conta diversos da prefeitura; conta 5496-8: Conta da folha de pagamento da prefeitura; conta 5180-2: Conta de arrecadação do município; conta 7050-5: Conta do fundo único de saúde do município.

52. Esses saques e depósitos resultaram numa diferença no valor de R\$ 584.240,16 movimentado para contas da prefeitura. Segundo informou o gestor ao FNS, as transferências efetuadas, ou foram para suprir necessidades emergenciais de caráter específico da administração municipal, ou para pagar agentes comunitários de saúde, ou para pagar o Documento de Arrecadação Municipal emitido das notas fiscais avulsas dos Prestadores de Serviços do Programa PSF e Saúde Bucal.

53. Por fim, por força do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 e da renitente jurisprudência do Tribunal, os responsáveis devem ser condenados a recolher o débito ao próprio fundo municipal de saúde, de onde os recursos foram sacados:

Eventual débito imputado na utilização de recursos da União vinculados a ações de saúde (art. 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal), em razão de desvio de finalidade ou de desvio de objeto, deve ser recolhido ao fundo de saúde do ente da Federação beneficiário do repasse, e não ao Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012. Essa circunstância não descaracteriza a natureza desses recursos, que continuam a ser federais e sujeitos à fiscalização dos órgãos de controle da União.

(Acórdão 3990/2016 – 1ª Câmara)

54. É que as transferências em questão são repasses legais, realizados diretamente do FNS para os fundos de saúde dos Estados e Municípios de forma regular e automática, nos termos do art. 18 da citada Lei 141/2012:

“Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.”

55. O rateio dos recursos federais destinados às ações e serviços de saúde, com vistas ao cumprimento do inciso II, do § 3º do art. 198 da Constituição Federal/1988, é feito com base em metodologia preestabelecida pelo Ministério da Saúde, a qual, a fim de promover a progressiva redução das disparidades regionais, leva em conta diversos aspectos, conforme dispõe o art. 17 da Lei Complementar 141/2012:

“Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3o do art. 198 da Constituição Federal.

§ 1º O Ministério da Saúde definirá e publicará, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município para custeio das ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Os recursos destinados a investimentos terão sua programação realizada anualmente e, em sua alocação, serão considerados prioritariamente critérios que visem a reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde e garantir a integralidade da atenção à saúde.

§ 3º O Poder Executivo, na forma estabelecida no inciso I do caput do art. 9º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, manterá os Conselhos de Saúde e os Tribunais de Contas de cada ente da Federação informados sobre o montante de recursos previsto para transferência da União para Estados, Distrito Federal e Municípios com base no Plano Nacional de Saúde, no termo de compromisso de gestão firmado entre a União, Estados e Municípios.”

56. Considerando que os recursos em tela foram originalmente repassados ao fundo de saúde do município, a sua recomposição para o Fundo Nacional de Saúde feriria a metodologia de rateio definida pelo Ministério da Saúde, prejudicando as diretrizes da política nacional de saúde e o alcance da meta estabelecida no inciso II, do § 3º do art. 198 da Constituição Federal/1988.

57. Não é por acaso, portanto, que o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, determina que, no caso de desvio de finalidade ou de objeto envolvendo os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, os órgãos de controle devem

Art. 27. (...)

I – adotar as providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse.

58. Apesar de existir diversas determinações desse Tribunal, mesmo depois do advento da Lei 141/2012, determinando a devolução dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde, o correto, de acordo com o dispositivo legal, é mesmo a devolução dos recursos ao fundo do ente beneficiário do repasse (Acórdão 1.885/2015 e 2.973/2015, do Plenário, 3.702/2015, da Segunda Câmara e 5.447/2015, da Primeira Câmara, entre outros).

### Boa fé

59. Não há nos autos nenhum elemento, documento, prova ou indício que possa propugnar pela existência de boa-fé por parte dos responsáveis, não podendo, então, serem invocados os benefícios previstos no art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, para conceder aos responsáveis novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem juros, nem o benefício previsto no § 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, para que o recolhimento tempestivo do débito saneie o processo, convertendo as contas em regulares com ressalva.

### CONCLUSÃO

60. O ex-prefeito de Arapoema/TO, Sr. Antônio Carlos de Carvalho (CPF 126.127.741-49), na condição de ordenador de despesa do Fundo Municipal de Saúde, autorizou a transferência de R\$ 698.690,16 para diversas contas de titularidade da prefeitura, que eram utilizadas para o custeio da máquina administrativa municipal, para o pagamento de servidores públicos e para pagamento de fornecedores.

61. O controle interno identificou a irregularidade quando visitou o município e apresentou as irregularidades no Relatório de Ação de Controle 0190.017050/2006-30. A situação chegou ao conhecimento do Fundo Nacional de Saúde e, sem conseguir resolver o problema, foi instaurada a tomada de contas especial.

62. No relatório do tomador de contas especial, foi identificada a realização de múltiplas transferências indevidas de recursos da conta dos programas para contas da prefeitura, nos exercícios

2005 a 2007, no montante original de R\$ 533.766,42, sendo o Sr. Antônio Carlos de Carvalho, prefeito de Arapoema na gestão 2005-2008, responsabilizado pelas transferências realizadas.

63. No entanto, quando o processo chegou ao TCU, o auditor responsável pela instrução entendeu que havia erro nos cálculos:

Efetuando-se a correção desse equívoco, vê-se que os valores transferidos a débito remontam a R\$ 698.690,16, enquanto que os valores que retornaram a crédito da conta do PAB, a R\$ 114.450,00. Desta feita, após a correção de alguns valores, chega-se à planilha de débito final, no montante de R\$ 584.240,16 (peça 5, p.4-8).

64. Além disso, o auditor entendeu que, na qualidade de beneficiário, o município também deveria responder pelo débito causado ao erário federal, de modo que propôs a realização de citação solidária entre o ex-prefeito e a municipalidade, em função da “realização de transferências indevidas da conta do Fundo Municipal de Saúde (58052-X Piso de Atenção Básica) para outras contas da prefeitura de Arapoema/TO que propiciou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 584.240,16”.

65. A citação foi realizada, mas os responsáveis decidiram permanecer revéis.

66. Em análise nestes autos, verificou-se que o prefeito, na qualidade de ordenador de despesa, deveria responder pelo débito, não havendo nos autos nenhum documento, prova ou indício que afastasse a sua responsabilidade. Quanto ao município, nesta instrução foi destacado que ele foi o grande beneficiário das transferências irregulares perpetradas na gestão do ex-prefeito Antônio Carlos de Carvalho, tendo recebido elevadas quantias para manter a máquina administrativa, sem qualquer justificativa plausível, configurando enriquecimento ilícito, em face do Fundo Municipal de Saúde e da União.

67. Assim, diante da revelia do Sr. Antônio Carlos de Carvalho, CPF 126.127.741-49 e do município de Arapoema/TO, CNPJ 00.237.370/0001-47, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do ex-gestor, propõe-se que as contas sejam julgadas irregulares e que os citados sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Antônio Carlos de Carvalho, CPF 126.127.741-49, ex-prefeito de Arapoema/TO, e condená-lo, em solidariedade, com o município de Arapoema/TO, CNPJ 00.237.370/0001-47, 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 Municipal de Saúde de Arapoema/TO, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

### Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA	OCORRÊNCIA
698.690,16	Variadas (ver peça 5, p.4-8)	Débito
114.450,00	Variadas (ver peça 5, p.4-8)	Crédito
<b>584.240,16</b>		<b>Saldo</b>

Valor atualizado (com juros) até 5/12/2016: R\$ 1.958.155,06

II – aplicar ao Sr. Antônio Carlos de Carvalho, CPF 126.127.741-49, ex-prefeito de Arapoema/TO, e ao município de Arapoema/TO, CNPJ 00.237.370/0001-47, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, 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 que vier a ser proferido até aos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

III – autorizar o pagamento das dívidas com o Tesouro Nacional mencionadas no inciso anterior do Sr. Antônio Carlos de Carvalho, CPF 126.127.741-49 e do município de Arapoema/TO, CNPJ 00.237.370/0001-47, 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 do TCU, 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;

IV – 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;

V – encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Tocantins, 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 que entender cabíveis.

SECEX-MT, em 5 de dezembro de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

**FERNANDO LIMA GAMA JÚNIOR**

AUFC, Matr. 7639-2

## APÊNDICE 1

Elementos de responsabilização referentes ao inciso I do item 68 desta instrução:

**Irregularidade:** realização de transferências indevidas da conta do Fundo Municipal de Saúde (58052-X Piso de Atenção Básica) para outras contas da prefeitura de Arapoema/TO que propiciou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 584.240,16.

### Responsáveis

**1) Sr. Antônio Carlos de Carvalho** (CPF 126.127.741-49), ex-prefeito de Arapoema/TO, gestão 2005-2008.

**Dispositivos violados:** art. 4º do Decreto 1.232/1994 e art. 6º, I, “b” do Decreto 1.651/1995.

**Conduta:** realizar transferências da conta 58052-X do Fundo Municipal de Saúde para outras contas da prefeitura sem os respectivos comprovantes de despesas.

**Nexo de causalidade:** as transferências realizadas da conta 58052-X para as seguintes contas: conta 7891-3: Conta movimento ou conta diversos da prefeitura; conta 5496-8: Conta da folha de pagamento da prefeitura; conta 5180-2: Conta de arrecadação do município; conta 7050-5: Conta do fundo único de saúde do município impedem a verificação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados.

**Culpabilidade:** na condição de homem médio, diligente, competente, o Sr. Antônio Carlos de Carvalho ocupante da chefia do poder executivo do município de Arapoema/TO, ao receber repasses do Fundo Nacional de Saúde, não deveria ter efetuado as transferências da conta do Fundo Municipal de Saúde para outras contas da prefeitura, sendo que, deveria, também, ter apresentado comprovantes da aplicação dos recursos retirados da conta, não estando, nesse caso, albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

**2) Município de Arapoema/TO** (CNPJ 00.237.370/0001-47).

**Dispositivos violados:** art. 4º do Decreto 1.232/1994 e art. 6º, I, “b” do Decreto 1.651/1995.

**Conduta:** receber transferências da conta 58052-X do Fundo Municipal de Saúde para outras contas da prefeitura sem os respectivos comprovantes de despesas.

**Nexo de causalidade:** as transferências realizadas da conta 58052-X para as seguintes contas: conta 7891-3: Conta movimento ou conta diversos da prefeitura; conta 5496-8: Conta da folha de pagamento da prefeitura; conta 5180-2: Conta de arrecadação do município; conta 7050-5: Conta do fundo único de saúde do município impedem a verificação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados.