



TC 026.393/2016-6

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Ceará (Nems/CE)

Responsável: Sônia Maria Vieira de Souza, Chefe do Serviço de Gestão Administrativa (Segad/Nems/CE) (CPF 174.981.632-68)

Procuradores: não há

Interessados em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 500/2016/SEAUD/NE/MS/CE, de 30/8/2016, por meio do qual o Chefe Substituto do Serviço da Auditoria/NE/MS/CE encaminha cópia do Processo 25016.010112/2012-72, referente à celebração e verificação da execução do Termo de Ajuste Sanitário (TAS) junto à Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE, no qual constam relatório e documentos que comprovam o descumprimento do referido TAS, que tinha como finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria – Denasus 9783 (peça 2, p. 176-190 e 192-198).

HISTÓRICO

2. A auditoria realizada pelo Denasus na Secretaria de Municipal de Saúde de Pacajus/CE, no mês de julho de 2010 (peça 2, p. 176-190 e 192-198), teve como objetivo apurar denúncia de possíveis irregularidades/impropriedades nas equipes da estratégia saúde da família no município, apontadas em carta dirigida ao Serviço de Auditoria-SEAUD/CE.

3. De acordo com o Relatório da Auditoria 9783, resultante dessa fiscalização, o Denasus constatou, a utilização do recurso da atenção básica no pagamento da remuneração de profissionais lotados no hospital. Tais impropriedades cometidas pela Secretaria Municipal geraram proposições de ressarcimento no total de R\$ 624.900,06 (peça 2, p. 189), que corrigido monetariamente até 12/7/2010, atingiu o montante de R\$ 640.378,08 (peça 2, p. 191).

4. Diante disso, com o objetivo de corrigir as impropriedades decorrentes do descumprimento de obrigações previstas nos normativos do Ministério da Saúde, relativas à gestão do SUS, foi celebrado, em 21/5/2013, o Termo de Ajuste Sanitário (TAS) 242 (peça 3, p. 59-62) por meio do qual a Secretaria de Municipal de Saúde de Pacajus/CE se comprometeu a: i) cessar a prática do ato causador da impropriedade; ii) corrigir a impropriedade por meio das ações detalhadas no plano de trabalho anexo ao termo; iii) depositar o valor de R\$ 744.901,16, com recurso próprio ou do tesouro municipal, no respectivo Fundo de Saúde, no decorrer da execução do plano de trabalho, nos casos de impropriedades no remanejamento de recursos entre os blocos de financiamento (peça 3, p. 60).

5. De acordo com o Plano de Trabalho, a Secretaria Municipal comprometeu-se a realizar as seguintes ações dentro do período de 12 meses contados da data da publicação do TAS: i) ampliar razão entre exames citopatológicos do colo do útero entre 25-59 anos, de 0,12 para 0,27 (parâmetro nacional); ii) ampliar a proporção da população coberta pela estratégia saúde da família de 78,11% para 100%; iii) ampliar para 100% de cobertura populacional de equipes de saúde bucal; iv) ampliar a proporção de



nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal de 46,49% para 75% (peça 2, p. 7-9). O Termo de Ajuste Sanitário 242 foi publicado no DOU, de 3/7/2013 (peça 3, p. 65).

6. No período de setembro de 2015, o Denasus realizou visita *in loco* na Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE para verificação da execução do TAS 242, constatando que as ações e metas propostas no plano de trabalho não foram cumpridas. O Ofício SMS 487/2015, de 15/7/2015 (peça 3, p. 120), informou que o município ficara impossibilitado de atender ao TAS, diante das dificuldades financeiras decorrentes da diminuição e atrasos de repasses por parte do Estado e ministério. As ações pactuadas não haviam sido realizadas.

7. Diante disso e ante o não acolhimento das justificativas apresentadas pelos gestores da pasta de saúde, a equipe de auditoria recomendou o encaminhamento do processo de celebração do TAS e do relatório ao controle interno, ao TCU e ao Ministério Público Federal (MPF) no Estado do Ceará (peça 3, p. 143-146).

EXAME TÉCNICO

8. O Termo de Ajuste Sanitário (TAS) 242), celebrado entre o Ministério de Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE, tinha como finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria Denasus 9783. Conforme o Plano de Trabalho do referido TAS, a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE comprometeu-se a realizar as seguintes ações, dentro do período de 12 meses contados da data da publicação do TAS: i) ampliar razão entre exames citopatológicos do colo do útero entre 25-59 anos, de 0,12 para 0,27 (parâmetro nacional); ii) ampliar a proporção da população coberta pela estratégia saúde da família de 78,11% para 100%; iii) ampliar para 100% de cobertura populacional de equipes de saúde bucal; iv) ampliar a proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal de 46,49% para 75% (peça 2, p. 7-9).

9. Observou-se, porém, por meio do Relatório de Verificação 333 do TAS do Denasus (peça 3, p. 143-146), que as irregularidades existentes no Relatório 9783 permaneciam.

10. O Relatório de Verificação 229 do TAS do Denasus (peça 3, p. 76; de 30/4/2014), constatou que as transferências de recursos destinados à execução das ações para dar cumprimento ao Termo de Ajuste Sanitário celebrado com o Ministério da Saúde, com vigência, até 3/7/2014, ainda não haviam sido iniciadas, contrariando o pactuado no Cronograma Financeiro. O Ofício SMS 487/2015, de 15/7/2015 (peça 3, p. 120), informou, ao final, que o município ficara impossibilitado de atender ao TAS, diante das dificuldades financeiras decorrentes da diminuição e atrasos de repasses por parte do Estado e ministério. As ações pactuadas não haviam sido realizadas.

11. Nesse sentido, a instrução de peça 4 verificou que ainda persistia o prejuízo ao erário federal no montante R\$ 744.901,16 (peça 3, p. 146), decorrente da utilização indevida dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) à Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE, pressuposto necessário para a constituição de tomada de contas especial por parte do órgão repassador, conforme art. 8º da Lei 8.443/1992, a fim de obter o ressarcimento ao erário. Assim, a mencionada instrução alvitrou determinação ao FNS para, no prazo de sessenta dias, instaurasse a tomada de contas especial.

12. Na esteira do precedente constante do Acórdão TCU 3175/2017 - 2ª Câmara, o E. Tribunal prolatou o Acórdão 3175/2017 - TCU - 2ª Câmara nos seguintes termos:

1.7. Determinações:

1.7.1. ao Fundo Nacional de Saúde – FNS que, se ainda não o fez, instaure e conclua, no prazo de 60 (sessenta) dias, o devido processo de Tomada de Contas Especial com vistas à apuração das ocorrências mencionadas no Processo n. 25002.002240/2012-00, atinentes ao descumprimento de Termo de Ajuste Sanitário – TAS firmado com a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, o qual

tinha por finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria – Denasus n. 9.380, informando este Tribunal, ao término do referido prazo, acerca das providências adotadas;

1.7.2. à Secex/CE que monitore o cumprimento da determinação constante do subitem 1.7.1 acima, representando a este Tribunal, caso necessário.

13. A Secex/CE expediu o Ofício 1506/2017-TCU/SECEX-CE, de 7/7/2017 (peça 10), recepcionado em 20/7/2017 (AR de peça 14), à Chefe de Serviço de Auditoria/NE/MS/CE – Denasus, no estado Ceará. Como se trata apenas de um ofício de comunicação, não houve qualquer resposta do destinatário do expediente ou providência prática comunicada.

14. A Secex/CE também encaminhou o Ofício 1507/2017-TCU/SECEX-CE, de 7/7/2017 (peça 16), recepcionado em 20/7/2017 (AR de peça 13), de notificação, ao Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde – MS. Uma vez que o prazo concedido de sessenta dias havia expirado, o Ofício 2116/2017-TCU/SECEX-CE, de 1/9/2017 (peça 15), de diligência – reiteração, solicitou informações sobre o cumprimento do aludido Acórdão.

15. Em síntese, o Ofício 247-SEI/2017/DIAN/FNS/SE/MS, de 8/9/2017 (peça 19; não há a indicação do signatário), tece comentários sobre a mudança de entendimento do E. TCU sobre a matéria em tela, mencionando que o posicionamento anterior ao Acórdão 1.072/2017 – Plenário era de que o desvio de objeto, “estando mantida a finalidade para a qual os recursos destinavam, embora reprovável a prática adotada pelo gestor, configurava-se falha formal, insuficiente para caracterizar a ocorrência de débito”.

16. Como destacado na resposta, o Acórdão 1.072/2017 – Plenário trouxe novas luzes sobre o tema. A resposta reproduziu o seguinte excerto ao aludido Acórdão 1.072/2017 – TCU-Plenário:

9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa;

9.3.2.3. embora não se possa falar propriamente em dano ao erário, a obrigação de recomposição do fundo local caracteriza um débito do ente beneficiário do repasse perante o fundo de saúde local, cabendo, portanto, a instauração de tomada de contas especial para perquirir esses valores, nos moldes da Lei 8.443/1992 e dos demais normativos que regem a matéria no âmbito deste Tribunal, bem como das diretrizes estabelecidas no item 9.3.5 abaixo e seus subitens;

17. Ressaltou, também, que para a instauração de tomada de contas especial, faz-se necessário o cumprimento das diretrizes dispostas no item 9.3.5 do mesmo acórdão, conforme reproduzido a seguir:

9.3.5. independentemente da origem do débito e do fundo que deve ser ressarcido:

9.3.5.1. os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos demais entes federativos constituem recursos federais, competindo ao Ministério da Saúde (mais especificamente, à Diretoria-Executiva do FNS, por força do art. 7º, inciso VII, do Decreto 8.901/2016) a instauração de processos de Tomada de Contas Especial quanto a eles, e ao TCU o julgamento desses processos (Decisão 506/1997-TCU-Plenário e Acórdão 1426/2015-TCU-Plenário);

9.3.5.2. antes da instauração de tomada de contas especial por parte do Fundo Nacional de Saúde, deve ser esgotada a via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012,

sendo que, nos casos desvio de objeto ou finalidade, isso pode ser feito por meio do termo de ajuste sanitário (TAS), instituído pela Portaria GM/MS 204/2007 e regulamentado mediante a Portaria GM/MS 2.046/2009;

9.3.5.3. esgotada a via administrativa de que trata o subitem anterior, o órgão de controle interno deve enviar a documentação necessária ao Fundo Nacional de Saúde para que, nos termos do Decreto 8.901/2016, Anexo I, art. 7º, VII, instaure tomada de contas especial, não cabendo esperar que o gestor local adote tal providência;

9.4. determinar ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) que adote providências, e as informe ao Tribunal em até 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste acórdão, com vistas a garantir que os processos encaminhados ao FNS com indicação débito contenham todas as informações necessárias para a correta aplicação do entendimento firmado nestes autos, em especial: a origem dos recursos envolvidos (transferências obrigatórias “fundo a fundo” ou repasses voluntários, realizados por meio de convênios ou instrumentos congêneres); a natureza da irregularidade (desvio de objeto ou finalidade, recebimento de repasse pelo ente de forma indevida, ou dano ao erário propriamente dito); e os documentos que embasaram as conclusões do seu relatório;

18. O FNS esclarece que não pode momentaneamente cumprir a determinação exarada no Acórdão 5766/2017 – TCU – 2ª Câmara, uma vez que o processo administrativo não fora encaminhado pelo Denasus. Diante do exposto, roga a reformulação do acórdão com vistas a que a determinação seja expressamente formulada inicialmente ao Denasus e que o prazo concedido ao FNS seja contado a partir do recebimento do processo, conforme excerto seguinte:

O precedente proferido por essa Corte de Contas deixa claro que antes da instauração de TCE por parte deste FNS/SE/MS, deve ser esgotada a via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde. **Somente quando esgotada a via administrativa de que trata o disposto no art. 23, § 1º, do Decreto nº 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar nº 141/2012, o órgão de controle interno deve enviar a documentação necessária a este FNS/SE/MS** para que, nos termos do art. 7º, inciso VII do Decreto nº 8.901/2016, instaure a TCE, **caso esta se mostre necessária**, e desde que a instrução observe o preconizado na Decisão Normativa do TCU nº 155/2016, em especial os arts 7º, 8º, 9º e 10, bem como as disposições contidas na IN TCU nº 71/2012, alterada pela IN TCU nº 76/2016.

Portanto, considerando a impossibilidade momentânea de cumprimento da determinação exarada no subitem 21, 'a' do Acórdão 5766/2017 – TCU- Segunda Câmara, nos seus exatos termos, **sobretudo em razão do processo administrativo não estar na posse deste FNS/FNS/SE**, considerando ainda as competências regimentais desta unidade administrativa, instituídas pelo Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016, e em sujeição ao princípio da especialidade administrativa que dispõe que os órgãos e entidades da Administração devem cumprir o papel para os quais foram criadas, o qual veda as atividades estranhas à missão legalmente destinada, **rogamos a essa Corte de Contas que reveja os termos do Acórdão em comento e ajuste o aludido subitem para conter determinação expressa, da seguinte forma:**

a) ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS, para atestar o descumprimento do Termo de Ajuste Sanitário - TAS, e caso o valor apurado alcance o valor de alçada para instauração de Tomada de Contas Especial, que remeta a respectiva documentação a este FNS/SE/MS, devidamente instruída com os elementos e pressupostos exigidos pela IN TCU nº 71/2012, alterada pela IN TCU nº 76/2016, e Decisão Normativa TCU nº 155/2016, com vistas à instauração da competente Tomada de Contas Especial a ser levada ao crivo do Tribunal de Contas da União; e

b) que o prazo concedido para cumprimento da citada determinação no âmbito deste FNS/SE/MS tenha por termo inicial a data de ingresso do processo respectivo neste FNS/SE/MS, quando esgotada as providências solicitadas no item anterior.

Insta destacar que na hipótese do valor atualizado do prejuízo não superar R\$ 100.000,00 (cem mil reais), o DENASUS encontrar-se-á impossibilitado de requerer ao órgão jurídico pertinente as



medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, assim como restará impraticável a este FNS/SE/MS a adoção da medida acauteladora constante do art. 15, inciso I, da IN TCU nº 71/2012 alterada pela IN TCU nº 76/2016, por ausência de legitimidade da União em praticar tais atos, posto que o ressarcimento dos valores é vinculado ao cofre do Fundo de Saúde do ente beneficiário do repasse, nos termos do artigo 27, inciso I, da Lei Complementar nº 141/2012, e no artigo 23, § 1º do Decreto nº 7.827/2012.

19. O Acórdão 5766/2017 – TCU – 2ª Câmara (peça 11) foi proferido em 27/6/2017. Em 14/9/2017, o FNS argumenta a impossibilidade de cumprir a determinação em razão da não adoção de providências por parte do Denasus. Observe-se que o Ofício 1506/2017 (peça 10) à representação local do Denasus foi apenas de comunicação, não solicitando a adoção de quaisquer providências.

20. Diante do exposto, alvitra-se acolher o requerimento formulado, no sentido de que seja concedido novo prazo ao FNS para instaurar a tomada de contas especial, uma vez adotadas as providências prévias pelo Denasus.

CONCLUSÃO

21. Verificou-se o descumprimento do Termo de Ajuste Sanitário (TAS) 242, celebrado entre o Ministério de Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE, cuja finalidade era de corrigir as impropriedades registradas no Relatório de Auditoria Denasus 9783, subsistindo débito no valor de R\$ 744.901,16 (peça 3, p. 146).

22. Após a prolação do Acórdão 5766/2017 – TCU – 2ª Câmara (peça 11), o FNS argumentou não ser possível a instauração momentânea da tomada de contas especial, uma vez que o Denasus não encaminhara previamente o processo administrativo adequadamente instruído. Assim, o FNS requereu que a determinação fosse previamente formulada ao Denasus e que o prazo que lhe fosse determinado passasse a contar a partir do recebimento do processo administrativo remetido pelo Denasus.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **determinar** ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, se ainda não o fez, ateste o descumprimento do Termo de Ajuste Sanitário (TAS) 242, firmado com a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE (Processo 25016.010112/2012-72), o qual tinha por finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria – Denasus 9783, e, caso o valor apurado alcance o valor de alçada para instauração de Tomada de Contas Especial, que remeta a respectiva documentação ao FNS/SE/MS, devidamente instruída com os elementos e pressupostos exigidos pela IN TCU 71/2012 (alterada pela IN TCU 76/2016) e Decisão Normativa TCU 155/2016, com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial, informando este Tribunal, ao término do referido prazo, acerca das providências adotadas;

b) **determinar** ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) que, após o ingresso do processo remetido pelo Denasus, no prazo de 60 (sessenta) dias, instaure o devido processo de Tomada de Contas Especial com vistas à apuração das ocorrências mencionadas no Processo 25016.010112/2012-72, atinentes ao descumprimento de Termo de Ajuste Sanitário (TAS) 242, firmado com a Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus/CE, o qual tinha por finalidade a correção de impropriedades registradas no Relatório de Auditoria – Denasus 9783, informando este Tribunal, ao término do referido prazo, acerca das providências adotadas;

SECEX-CE, em 15 de outubro de 2017.



(Assinado eletronicamente)
Álvaro Augusto Bastos de Carvalho
AUFCE – Matr. 311-5