

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 029.329/2010-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Fundo Nacional de Saúde – FNS.

Responsáveis: Afonso Emerick Dutra (420.163.042-00); Município de Cerejeiras/RO (04.914.925/0001-47).

Advogados constituídos nos autos: Eber Coloni Meira da Silva (OAB/RO n.º 4046); Fábio Henrique dos S. Leão (OAB/RO n.º 4402).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS DO FNS. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA – PSF. CONSTATAÇÃO POR AUDITORIA DO DENASUS DE QUE AS EQUIPES DO PSF CADASTRADAS NÃO CONDIZIAM COM AQUELAS EXISTENTES NA LOCALIDADE. DÉBITO. CITAÇÃO DO EX-GESTOR E DA MUNICIPALIDADE. CONSTATAÇÃO DE QUE O ENTE JURÍDICO BENEFICIOU-SE DOS RECURSOS FEDERAIS DESCENTRALIZADOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO ENTE FEDERADO. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DO EX-GESTOR. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPROPRORROGÁVEL PRAZO PARA QUE O MUNICÍPIO PROMOVA O RECOLHIMENTO DA IMPORTÂNCIA. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução conclusiva constante da peça 41 do processo, com a qual manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade técnica e o representante do Ministério Público junto ao TCU:

“DESCRIÇÃO DOS FATOS

1. *Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde - CCONTIFNS/SE/MS, em razão do desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos, pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, à Secretaria Municipal de Saúde de Cerejeiras/RO.*

2. *Consta que, entre os meses de julho/2007 a agosto/2008, o Fundo Nacional de Saúde efetuou repasses à Secretaria Municipal para financiar ações do Bloco de Atenção Básica do SUS, especificamente do Programa Saúde da Família – PSF. Em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus, no período de 20 a 27/10/2008, foram constatadas irregularidades na gestão dos recursos do "Programa de Incentivo de Atenção Básica do Programa Saúde da Família - PSF", conforme Relatório de Auditoria n.º 7608, acostado à peça 10.*

3. *Dentre diversas irregularidades, observou-se que foram cadastradas cinco equipes de Saúde da Família, porém apenas quatro delas estavam em funcionamento quando da inspeção in loco pelo Denasus (peça 10, p. 4). Ficou constatado que a Unidade Centro de Saúde N. S. Aparecida (zona rural) estava desativada desde julho/2007, fato contrário às portarias PT/GM/MS nº 1886 de 12/1997, 2167 de 11/2001, 673 de 06/2003, 675 de 06/2003 e 1396 de 04/2003.*

4. *Como o município recebera repasses no valor de R\$ 567.000,00 do FNS para custear as cinco equipes do PSF, no período de junho/2007 a julho/2008, e somente quatro equipes estavam efetivamente em funcionamento, o prejuízo aos cofres públicos foi da ordem de R\$ 113.400,00, correspondente a um quinto do valor total recebido pelo município naquele período (peça 10, p. 17-23).*

5. *Em 18/8/2009, o Diretor-Executivo do FNS encaminhou ao responsável a Carta de Sistema 000686/MS/SE/FNS, notificando-o para o recolhimento do débito sob pena de instauração de tomada de contas especial e encaminhamento a este Tribunal (peça 7, p. 1). Comunicou também ao prefeito de Cerejeiras que seria instaurada tomada de contas especial relativa às irregularidades apuradas na aplicação dos recursos do SUS (peça 7, p. 9). Em 11/2/2010, despacho do Diretor-Executivo autorizando a instauração da tomada de contas (peça 11, p. 215).*

6. *Relatório do tomador de contas (peça 3) pela imputação de débito no valor original de R\$ 113.400,00 ao Sr. Afonso Emerick Dutra, em razão de irregularidades apuradas na gestão dos recursos do Programa de Incentivo de Atenção Básica do Programa Saúde da Família. Relatório de Auditoria, Certificado e Parecer do Controle Interno manifestando concordância pela irregularidade das contas e quantificação da dívida, com a responsabilização do agente (peça 4). Pronunciamento ministerial à peça 1.*

Instrução Inicial (peça 13)

7. *Esta Unidade Técnica, quando da instrução inicial, consentiu com a responsabilização exclusiva do Sr. Afonso Emerick Dutra, na forma proposta pelo tomador de contas e pelo controle interno, o que levou à citação imediata do gestor (peças 16 e 17). Assim, o responsável apresentou suas alegações de defesa (peça 20).*

Segunda Instrução (peça 24)

8. *Após a apresentação das Alegações de Defesa do Sr. Afonso Emerick Dutra (peça 20), diante da ausência de indícios de que o responsável tenha se beneficiado dos recursos transferidos pelo FNS, opinou-se pela citação solidária do ente político envolvido, visto que havia a real possibilidade de o Município de Cerejeiras/RO ter se beneficiado dos recursos impugnados. Em conformidade com os artigos 1º e 2º da Decisão Normativa - TCU nº 57/2004, promoveu-se a citação da Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentação das Alegações de Defesa e/ou recolhimento, aos cofres do FNS, da quantia devida (cf. peça 27 e 28). Em 1/6/2012, o Município de Cerejeiras/RO, por seu advogado, apresentou as Alegações de Defesa (peça 31).*

Terceira Instrução (peça 32)

9. *Os responsáveis afirmaram, em sede de Alegações de Defesa, que o Município de Cerejeiras/RO propôs a celebração de um Termo de Ajuste Sanitário – TAS - com o Ministério da Saúde, no qual ficou acordada a transferência de R\$ 145.775,27, em 10 parcelas, do Tesouro Municipal para a conta corrente do Fundo Municipal de Saúde (Bloco de Atenção Básica) do município de Cerejeiras. Desta forma, segundo os responsáveis, não haveria mais débito a ser questionado no âmbito destes autos.*

10. *Esta unidade técnica, analisando a documentação comprobatória enviada pelos responsáveis, constatou que houve seis depósitos na conta corrente 15.863-1, Banco do Brasil,*

referente ao Bloco de Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde do Município de Cerejeiras/RO, perfazendo um total de R\$ 87.345,18. Pendente, portanto, a comprovação de recolhimento de quatro parcelas para atingir-se o montante acordado no âmbito do suposto TAS.

11. Propôs-se, então, a realização de diligências complementares junto à Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO, visando obter documentos que comprovassem o recolhimento do total dos valores à conta corrente do Bloco de Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde de Cerejeiras. Os documentos do Município de Cerejeiras foram recebidos nesta SECEX/RO em 13/09/2012 (peça 40).

12. Adicionalmente, foi sugerido diligenciar o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS com o objetivo de se obter subsídios acerca da regularidade do Termo de Ajuste Sanitário, proposto pela Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO. A resposta do DENASUS foi recebida nesta Unidade Técnica em 31/8/2012 (peça 37).

13. Cabe registrar que esta Unidade Técnica, em processo similar ao ora analisado (TC 023.100-2009-0), opinou no sentido de que a celebração do TAS, com o respectivo recolhimento, aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, dos valores aplicados com desvio de finalidade, era medida “bastante consentânea com a finalidade original da transferência de recursos, consistente em garantir o acesso universal às ações e serviços de saúde do município, promovendo a redução dos riscos de doenças”. Manifestação do Ministério Público junto ao TCU, naqueles autos, concordando com o posicionamento desta Unidade Técnica (peça 14, p. 50 do TC 023.100-2009-0).

ANÁLISE

14. O DENASUS encaminhou o Ofício nº 742-DENASUS/SGEP/MS (peça 37), em resposta à diligência proposta por esta unidade técnica. De acordo com as informações repassadas por aquele órgão de auditoria do SUS, não foi celebrado o Termo de Ajuste Sanitário entre o município de Cerejeiras e o Ministério da Saúde.

15. Ainda de acordo com as informações prestadas pelo DENASUS, o Secretário de Saúde de Cerejeiras/RO manifestou interesse na celebração do TAS somente após a instauração desta tomada de contas especial, fato impeditivo da celebração do referido ajuste sanitário, em respeito ao disposto no art. 15 da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.046, de 3 de setembro de 2009. Desta forma, não restou formalizado o Termo de Ajuste Sanitário entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO.

16. Resta analisar, contudo, se o município de Cerejeiras/RO efetivamente transferiu recursos municipais ao Fundo Municipal de Saúde, Bloco de Atenção Básica, conforme alegações dos responsáveis. A transferência dos recursos, em que pese a não formalização do TAS, poderia, em tese, caracterizar o ressarcimento do débito imputado nestes autos aos responsáveis em decorrência de desvio de finalidade na aplicação dos recursos federais destinados ao pagamento das equipes do Programa Saúde da Família.

17. Conforme disposto na terceira instrução desta unidade técnica nestes autos (peça 32), os documentos encaminhados a esta Corte de Contas pelos responsáveis não foram capazes de atestar a efetiva transferência dos recursos municipais à conta corrente do Fundo Municipal de Saúde – Bloco de Atenção Básica. Em apreço ao princípio da ampla defesa, foi diligenciada a Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO, solicitando a cópia dos comprovantes de transferência, assim como os extratos bancários hábeis a comprovar o ressarcimento dos recursos federais. Cabe ressaltar que, de acordo com documentos acostados às páginas 13-15, da peça 31 deste processo, o ressarcimento dos recursos federais se daria pela transferência, em 10 parcelas mensais de R\$ 14.577,53, oriundas do Tesouro Municipal, para a conta corrente do Fundo Municipal de Saúde – Piso de Atenção Básica.

18. Em 13/9/2012, foi protocolada na SECEX-RO a resposta da Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO (peça 40), compreendendo a cópia dos extratos bancários que, de acordo com as colocações do advogado do município, comprovariam as transferências bancárias indicadas no momento da defesa, inexistindo, assim, qualquer valor a ser recomposto, visto que o município de Cerejeiras/RO, antecipadamente e há muitos anos, já promovera a competente devolução dos valores (peça 40, p. 1). O advogado requereu, desta feita, que a defesa do município de Cerejeiras/RO fosse julgada procedente por este Tribunal.

19. As alegadas transferências, consistentes em 10 parcelas mensais de R\$ 14.577,53, podem ser assim representadas, de acordo com os extratos bancários enviados pela Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO (peça 40, p. 2-36):

Data	Conta Corrente de origem (debitada)	Conta Corrente de destino (creditada)	Valor (R\$)
30/11/2009	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 5)	58.048-1 PM DE CEREJEIRAS (peça 40, p. 3)	14.577,53
29/12/2009	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 9)	58.048-1 PM DE CEREJEIRAS (peça 40, p. 7)	14.577,53
2/2/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 13)	58.048-1 PM DE CEREJEIRAS (peça 40, p. 11)	14.577,53
9/3/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 17)	58.048-1 PM DE CEREJEIRAS (peça 40, p. 15)	14.577,53
30/3/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 16 e peça 31, p. 20)	15863-1 FMS-CEREJEIRAS-FNS BLATB (peça 31, p. 20)	14.577,53
30/4/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 19)	15863-1 FMS-CEREJEIRAS-FNS BLATB (peça 40, p. 20)	14.577,53
27/5/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 22)	15863-1 FMS-CEREJEIRAS-FNS BLATB (peça 40, p. 24)	14.577,53
30/6/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 26)	15863-1 FMS-CEREJEIRAS-FNS BLATB (peça 40, p. 27)	14.577,53
29/7/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 30)	15863-1 FMS-CEREJEIRAS-FNS BLATB (peça 40, p. 31)	14.577,53
31/8/2010	6447-5 PREF MUN CEREJ FMSAUDE (peça 40, p. 36)	15863-1 FMS-CEREJEIRAS-FNS BLATB (peça 40, p. 33)	14.577,53

20. Resumindo, houve quatro transferências da Conta do Fundo Municipal de Saúde de Cerejeiras/RO (C/C 6447-5), para a Conta da Prefeitura Municipal de Cerejeiras (C/C 58048-1), totalizando R\$ 58.310,12, assim como ocorreram seis transferências da Conta do Fundo Municipal de Saúde de Cerejeiras/RO (C/C 6447-5), para a Conta do Fundo Municipal de Saúde de Cerejeiras/RO – FNS – Bloco de Atenção Básica, no valor total de R\$ 87.465,18.

21. Em simples análise, percebe-se que não houve o ressarcimento dos valores federais aplicados irregularmente. As transferências deveriam ter ocorrido da conta corrente do Tesouro Municipal de Cerejeiras/RO (C/C 58.048-1) para a conta corrente do Fundo Municipal de Saúde –

Bloco de Atenção Básica (C/C 15863-1), conforme alegado pela própria Prefeitura de Cerejeiras/RO e pelo Sr. Afonso Emerick Dutra (peça 20, p. 3 e peça 31, p. 4), in verbis: É conveniente mencionar que a aplicação do TAS não implicou em qualquer prejuízos aos recursos da Secretaria de Saúde, nem aos seus repasses previstos por lei no patamar de 15% (quinze por cento), pois foram utilizados recursos do Tesouro Municipal, conforme documentação anexa.

22. *Conforme tabela acima, houve quatro transferências que indicam saída de recursos da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde (C/C 6447-5), creditando-se a conta corrente do Tesouro Municipal (C/C 58.048-1), e outras seis transferências que, apesar de indicarem entrada de recursos na conta corrente do Bloco de Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde de Cerejeiras (C/C 15863-1), são valores oriundos da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde de Cerejeiras (C/C 6447-5), e não recursos do Tesouro Municipal. Desta forma, as transações financeiras não foram hábeis a recompor o débito imputado, por este Tribunal, em razão de desvio de finalidade na aplicação de recursos federais destinados ao pagamento de equipes do Programa Saúde da Família (Bloco de Atenção Básica).*

NECESSIDADE DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO AO ENTE FEDERATIVO

23. *Em que pese a improcedência das alegações de defesa dos responsáveis, tendo em conta a presunção de boa-fé que milita em favor do ente federado, ou, alternativamente, a impossibilidade de aferição da boa ou da má-fé do ente público, devem ser rejeitadas as alegações de defesa do Município de Cerejeiras/RO, fixando-lhe novo e improrrogável prazo para que comprove o recolhimento do débito apurado, atualizado monetariamente, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, informando-lhe que a liquidação tempestiva do débito saneará o processo, de modo que as contas municipais poderão ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos do art. 202, § 4º, do RITCU.*

24. *Ainda, conforme jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdão 1.210/2011 e 1.297/2011, ambos do Plenário do TCU), necessário fixar o prazo regimental de 15 (quinze) dias para o recolhimento do débito pelo governo de Cerejeiras/RO, sem prejuízo de determinar que, na hipótese da impossibilidade de liquidação tempestiva do débito, no mencionado prazo, adote providências com vistas à inclusão do valor da dívida em sua lei orçamentária anual, informando ao Tribunal as providências adotadas no prazo de 30 (trinta) dias. Por fim, prudente o TCU deixar de emitir juízo de mérito acerca das contas do ex-gestor envolvido, Sr. Afonso Emerick Dutra, sendo pertinente fazê-lo quando do exame final dos presentes autos, evitando-se, assim, descompassos processuais indesejados.*

CONCLUSÃO

25. *As alegações de defesa não foram hábeis a infirmar as irregularidades ou atestar o ressarcimento do débito imputado solidariamente ao Sr. Afonso Emerick Dutra e à Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO, em virtude do desvio de finalidade na aplicação de recursos federais transferidos àquela municipalidade, os quais deveriam ter sido, originariamente, utilizados para o pagamento de equipes do Programa de Saúde da Família, do Bloco de Atenção Básica do SUS.*

ENCAMINHAMENTO

26. *Pelo exposto, submetemos à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:*

Rejeitar as alegações de defesa do Município de Cerejeiras/RO e, com fundamento nos arts. 12, §§ 1º e 2º, e 22, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, assinar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizada

monetariamente desde as datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, informando-lhe que a liquidação tempestiva do débito, saneará o processo de modo que as contas poderão ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, e que, de outra sorte, o não recolhimento ensejará a condenação em débito, atualizado e acrescido de juros de mora, com julgamento das contas pela irregularidade, nos termos do art. 202, §§ 3º e 4º, do RITCU:

Data da ocorrência	Débito
27/7/2007	8.100,00
24/8/2007	8.100,00
20/9/2007	8.100,00
29/10/2007	8.100,00
30/11/2007	8.100,00
18/12/2007	8.100,00
3/1/2008	8.100,00
27/2/2008	8.100,00
31/3/2008	8.100,00
23/4/2008	8.100,00
26/5/2008	8.100,00
24/6/2008	8.100,00
28/7/2008	8.100,00
26/8/2008	8.100,00
Total	113.400,00

Determinar ao Município de Cerejeiras/RO que, na hipótese da impossibilidade de liquidação do débito indicado na alínea “a” acima, no mencionado prazo, adote providências com vistas à inclusão do valor da dívida em sua lei orçamentária, informando ao Tribunal as providências adotadas no prazo de 30 (trinta) dias;

Determinar à SECEX/RO que monitore a determinação contante do item “b” acima;e

Enviar cópia da decisão que for adotada pelo TCU, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentar, ao Fundo Nacional de Saúde – FNS.”

É o Relatório.