

## GRUPO II – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC-006.477/2010-0

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Palmas - TO

Responsáveis: Antônio Luiz Coelho (099.286.851-34); Cláudio Gilberto Garcia (430.780.871-15); Município de Palmas - TO (24.851.511/0001-85); Raul de Jesus Lustosa Filho (170.256.211-53); Samuel Braga Bonilha (263.837.131-91)

Interessado: Prefeitura Municipal de Palmas/TO (24.851.511/0001-85)

Advogado constituído nos autos: Antônio Luiz Coelho (Procurador-Geral do município).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DECORRENTE DE RELATÓRIO DE AUDITORIA NO MUNICÍPIO DE PALMAS/TO. GESTÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA. MOVIMENTAÇÃO IRREGULAR ENTRE CONTAS DE BLOCOS DE FINANCIAMENTO DISTINTOS DO SUS. OUTRAS IRREGULARIDADES. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONCESSÃO DE NOVO E IMPROPRORROGÁVEL PRAZO PARA RECOLHIMENTO DO DÉBITO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada mediante a conversão de processo de fiscalização realizada pela Secex/TO no Município de Palmas, visando verificar a regularidade da aplicação de recursos transferidos para a execução de ações de vigilância epidemiológica.

2. O relatório de auditoria foi apreciado por meio do Acórdão 1.236/2010 – Plenário (TC-002.109/2010-7), ocasião em que se determinou a conversão em tomada de contas especial, a citação solidária do ente municipal e gestores públicos, em razão da movimentação irregular das contas específicas envolvendo as ações de saúde fiscalizadas, bem assim a realização de diversas audiências.

3. Efetuadas as medidas destinadas ao estabelecimento do contraditório dos responsáveis, produziu-se, no âmbito da Secex/TO, instrução do feito constante da peça 6 deste processo (p. 25-56), lavrada por auditor lotado na referida unidade (transcrição com ajustes de forma considerados pertinentes) e que contou com a anuência da diretora (peça 7, p. 1):

**“1 – Introdução**

1.1. Trata-se de fiscalização proposta pela Secex/TO, no âmbito do TMD 6 – Transferências Voluntárias, para verificar a regularidade da aplicação de recursos transferidos ao Município de Palmas destinado às ações de Vigilância Epidemiológica, autorizada conforme despacho de 05/03/2010 do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti no TC-002.109/2010-7 e realizada mediante Portaria 411, de 23/03/2010, no período de 23/03 a 07/04/2010, fls. 6.

1.2. A aludida fiscalização resultou na detecção de diversos achados com indícios de irregularidades os quais ensejaram várias audiências e a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial, propostas pela equipe de auditoria e autorizadas, nos termos do Acórdão 1236/2010-TCU-Plenário (fls. 85-87).

1.3. A Secex/TO, em obediência ao referido acórdão promoveu as citações e audiências dos responsáveis na forma do item 1.6.1.

1.4. Para análise das alegações de defesa e das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis seguiremos a ordem determinada no mencionado Acórdão, transcrevendo cada item das determinações para em seguida procedermos ao exame da defesa.

## **2 – Da citação**

2.1. A citação solidária dos responsáveis se deu por meio dos Ofícios nº 758, 759 e 760, de 17/06/2010 (fls. 92-97) nos termos do prefalado Acórdão, cujo item transcrevemos a seguir:

1.6.1.1. a citação solidária dos Srs. Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal, e Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde, bem como Município de Palmas/TO, por intermédio de seu representante legal, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias contados da ciência da citação, apresentem as alegações de defesa acerca da transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde - TFVS para pagamento de despesas estranhas à área de saúde, com violação ao disposto na Portaria 204/GM de 29 de janeiro de 2007 e artigos 19, 20, 21 e 22 da Portaria 1.172/GM, de 15 de janeiro de 2004, ou devolverem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/FNS as importâncias correspondentes, abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
28/11/2008	208.000,00
12/12/2008	10.217,97
16/12/2008	80.000,00
28/8/20008	147.700,00
04/12/2009	577.209,30
30/12/2009	120.000,00
30/12/2009	150.000,00

## **2.2 – Das alegações de defesa dos responsáveis.**

2.2.1 Analisaremos as alegações de defesa (fls. 154-171) do Sr. Samuel Braga Bonilha, Secretário de Saúde do Município de Palmas/TO, esclarecendo que o prazo para atendimento ao OFÍCIO nº: 760/2010-TCU/Secex/TO, foi prorrogado, a pedido do responsável, conforme Ofício 841/2010 - TCU/Secex/TO (fls. 128).

2.2.2 Convém frisar, que as alegações de defesa do Sr. Raul Filho, prefeito de Palmas (fls. 219-237) e do próprio município (fls. 239-57), foram encaminhadas nos mesmos termos da presente defesa em análise, bem assim a documentação comprobatória, constantes do anexo 6 é a mesma para os três citados. Nesse sentido, as conclusões daqui resultantes contemplam da mesma forma os demais responsáveis.

2.2.3 Faremos um resumo das alegações de defesa do responsável, em epígrafe, para, a seguir passarmos à análise propriamente dita, julgando imprescindível a transcrição de alguns de seus trechos ipsis literis. Também dividiremos a apreciação em duas partes, acompanhando o raciocínio do defendente que assim procedeu ao tratar, inicialmente, das razões pelas quais ocorreram as transferências de recursos do TFVS para outras contas e, num segundo momento, tecer ponderações jurídicas acerca das imputações trazidas pelo Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário.

2.2.4 O Sr. Samuel Braga Bonilha afirma categoricamente que os valores transferidos do Teto Financeiro da Vigilância em Saúde (TFVS) para o Piso de Atenção Básica (PAB) ‘foram especificadamente para pagamento de servidores lotados na Vigilância em Saúde’ e que essas movimentações financeiras não configuram ‘aplicação em finalidades não específicas da vigilância em saúde’ (fls. 155).

2.2.5 Procura demonstrar, com base em consulta realizada junto ao site do Ministério da Saúde ([http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=22814](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=22814)), que os recursos

do TFVS podem ser aplicados para despesas de custeio em recursos humanos e assim o foi no pagamento dos servidores da vigilância em saúde.

2.2.6 Visando justificar ser indispensável a transferência dos recursos, acrescenta a necessidade de criação dos chamados Centros de Custos para efetivação da folha de pagamento, em consonância com a Lei da estrutura Administrativa do município e o planejamento do orçamento.

2.2.7 Segundo o próprio responsável:

A estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde de Palmas – SEMUS é composta por 05 diretorias, que estão contempladas em 05 programas finalísticos na Lei Orçamentária Anual e orientados pelos 05 Blocos de financiamento da Portaria 204/2007 GM', mas a configuração da folha de pagamento da SEMUS, gerida pela Secretaria de Gestão de Recursos Humanos (SGRH), é processada por Centros de Custos que não contemplam a Vigilância em Saúde, ou seja, não evidenciam a estrutura organizacional da pasta e nem o orçamento. A incapacidade de integração do Sistema Orçamentário e do Sistema de Recursos Humanos não permite que a despesa com folha de pagamento seja alocada no Centro de Custo correspondente.

Desta forma, os servidores lotados na Vigilância em Saúde percebem suas remunerações através dos Centros de Custos da Atenção Básica e Especializada. Portanto, o incentivo SUS dos servidores da vigilância, também é pago de forma semelhante, ocasionando assim transferências bancárias da conta do TFVS para a conta do PAB.

2.2.8 Em seguida, apresenta dois quadros (2008 e 2009) às fls. 159-160, demonstrando os valores que deveriam ser transferidos, mês a mês, o que não ocorreu em razão da falta da implantação dos tais Centros de Custos. As transferências, amortizadas pelo PAB/MAC configuraram-se como compensações aos referidos blocos.

2.2.9 Objetivando dar transparência aos atos praticados no tocante às movimentações financeiras, apresenta o seguinte histórico das transferências ocorridas e questionadas (fls. 161-163):

**a) R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)** - transferência realizada no dia 28/11/2008 para pagamento da gratificação de servidores da Vigilância em Saúde, conforme cópias dos extratos bancários das contas 29.926-X e 58.054-6; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.054-6, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº das ordens de pagamentos; e cópia da ordem bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação das OP' s e seus respectivos valores;

**b) R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** - transferência complementar realizada no dia 28/11/2008 para pagamento de credenciamento, conforme cópias dos extratos bancários das contas 29.926-X e 58.055-4; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.055-4, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº da Ordem de Pagamento; e cópia da Ordem Bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação da OP e seu respectivo valor;

**c) R\$ 10.217,97 (dez mil duzentos e dezessete reais e noventa e sete centavos)** - transferência complementar realizada no dia 12/12/2008 para pagamento de processo alimentício, conforme cópias dos extratos bancários das contas 29.926-X e 58.055-4; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.055-4, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº da Ordem de Pagamento; e cópia da Ordem Bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação da OP e seu respectivo valor;

**d) R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)** - transferência realizada no dia 16/12/2008 para pagamento da gratificação de servidores da Vigilância em Saúde, conforme cópias dos extratos bancários das contas 29.926-X e 58.054-6; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.054-6, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº das Ordens de Pagamentos; e cópia da Ordem Bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação das OP' s e seus respectivos valores;

**e) R\$ 147.700,00 (cento e quarenta e sete mil e setecentos reais)** – transferência realizada no dia 28/08/2009 para pagamento da gratificação de servidores da Vigilância em Saúde,

conforme cópias dos extratos bancários das contas 29.926-X e 58.054-6; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.054-6, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº das Ordens de Pagamentos; e cópia da Ordem Bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação das OP's e seus respectivos valores;

**f) R\$ 577.209,30 (quinhentos e setenta e sete mil duzentos e nove reais e trinta centavos)** - transferência realizada no dia 04/12/2009 para pagamento da gratificação de servidores da Vigilância em Saúde, conforme cópias dos extratos bancários das contas 29.926-X e 58.054-6; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.054-6, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº das Ordens de Pagamentos; e cópia da Ordem Bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação das OP's e seus respectivos valores;

**g) R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais)** - transferência realizada no dia 30/12/2009 para pagamento da gratificação de servidores da Vigilância em Saúde, conforme cópias dos extratos bancários das contas 29.926-X e 58.054-6; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.054-6, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº das Ordens de Pagamentos; e cópia da Ordem Bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação das OP's e seus respectivos valores;

h) Na data de 10/06/2009 o **Tesouro Municipal de Palmas emprestou para execução de ações e atividades planejadas pela Vigilância em saúde o montante de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)** conforme extrato da conta única do tesouro municipal 8762-9, anexo. Na data de 30/12/2009, houve o pagamento do referido empréstimo, que deveria ter sido realizado através da conta 60.247-7 - ASPS - Ações de Serviços Públicos de Saúde. Contudo houve um erro, visto que a devolução foi realizada pela conta 29.926-X - Vigilância em Saúde. Contudo, não houve má fé do gestor, o que ocorreu foi apenas um erro administrativo que pode ser sanado com a transferência dos valores para a conta 60.247-7 - ASPS - Ações de Serviços Públicos de Saúde. Ademais, não houve nenhum prejuízo ao erário ou desvio de finalidade que possa caracterizar ilicitude.

2.2.10 Segue justificando (fls. 163):

2.13. Incluiu-se no valor reclamado pela auditoria mais **R\$ 97.933,85 (noventa e sete mil novecentos e trinta e três reais e oitenta e cinco centavos)**, que corresponde ao somatório dos **valores pagos no Processo 21.718/09** (aquisição de material para enfermagem), perfazendo o montante de **R\$ 1.390.961,12 (um milhão trezentos e noventa mil novecentos e sessenta e um reais e doze centavos)**.

2.14. A Vigilância em saúde usa diversos insumos de enfermagem em suas atividades de rotina, tais como, luvas, seringas e agulhas descartáveis, isopores, torniquetes, iodo, álcool, desinfetantes, papel toalha, sabões líquidos, lâminas de vidro, etc. Esses e outros insumos fazem parte da licitação, obtida através do Sistema de Registro de Preços para materiais e insumos de enfermagem, devidamente instruído e licitado para atender todas as áreas da Secretaria que utilizam esses materiais, cujo processo é o de nº 21.718/2009 acima identificado (anexo 02), e como tal, os materiais necessários à Vigilância em Saúde também são empenhados, liquidados e pagos pelo mesmo.

2.2.11 Anexa, também, o Quadro de Detalhamento da Despesa 2008 (fls. 4724 do anexo 6, v. 27), para demonstrar que a ação – ‘manutenção de recursos humanos do programa da vigilância’ não foi utilizada para empenhos e liquidações.

2.2.12 Ressalta, por fim, que ‘o centro de custos no RH e a apreciação contábil pela Secretaria de Planejamento e Gestão já estão em fase de implantação, no intuito de facilitar a prestação de contas do TFVS, e reorganizar a alocação dos recursos financeiros.’

### **2.3 – Análise**

2.3.1 A Portaria 204/GM/2007, em seu § 1º, do art. 19, permite a transferência de recursos entre os componentes do mesmo bloco de financiamento, mas não entre blocos diferentes, conforme

estabelece o art. 6º da citada norma, a saber: ‘art. 6º— Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.’

2.3.2 A possibilidade de remanejamento dos recursos entre blocos ficou prevista para ser regulamentada em portaria específica no prazo de 90 dias, consoante preceitua o § 4º, do art. 6º da Portaria 204/GM/2007, o que não aconteceu até agora, reforçando, pois, o entendimento da inviabilidade da transferência de recursos de um bloco de financiamento para outro, visto que inexistente amparo legal.

2.3.3 Convém assinalar que os recursos em questão não foram transferidos somente para o PAB, com vistas ao pagamento de pessoal, destinando-se, também, a finalidades diversas, de conformidade com o descrito pelo próprio responsável, no histórico de transferências realizadas às fls. 161-163 (pagamento de credenciamento, conta 58055-4, pagamento de processo alimentício, conta 58.055-4, pagamento de empréstimo do Tesouro Municipal concedido à ASPS – Ações de Serviços Públicos de Saúde, conta 60.247-7 e pagamento de material de enfermagem, no âmbito do processo 21.718/09)

2.3.4 No que se refere ao pagamento de recursos humanos, em momento algum, a equipe de auditoria, em seu relatório, enfatizou não ser permitida a utilização dos recursos do TFVS para remunerar servidores. Pelo contrário, elencou todas as possibilidades de aplicação desses recursos (ver fls. 47-48). Aliás, essas orientações estão contidas nos normativos para os quais remete o art. 23 da Portaria 204/GM/2007. Portanto, as condições para pagamento de pessoal estão contidas nas exceções constantes dos referidos normativos, desde que pagos com recursos do mesmo bloco de financiamento como prescreve o precitado artigo 6º da mencionada Portaria.

2.3.5 A alegação de que havia a necessidade de criar os chamados Centros de Custos para efetivar o pagamento de servidores lotados na vigilância em saúde em razão da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde de Palmas, não pode ser aceita, vez que, até agora não foi providenciada a implantação do referido centro de custo, como observamos nas palavras do próprio responsável às fls. 164, item 2.17, da seguinte forma: ‘Ressalte-se que o centro de custos no RH e a apreciação contábil pela Secretaria de Planejamento e Gestão já estão em fase de implantação, no intuito de facilitar a prestação de contas do TFVS, e reorganizar a alocação dos recursos financeiros’.

2.3.6 A criação dos blocos de financiamento iniciou-se com o Pacto pela Saúde instituído mediante Portaria GM/MS 399/2006, de 22/02/2006 e regulamentado pela Portaria GM/MS 204/2007, de 29/01/2007.

2.3.7 Verifica-se que desde o início de 2007 as transferências dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, por meio dos blocos de financiamento, já estavam regulamentadas. Dessa forma, a Prefeitura de Palmas teve todo o ano de 2007 para adequar-se a nova sistemática de transferência de recursos da União aos municípios, em relação à saúde e implementá-la a partir de 2008. No entanto, não foram tomadas as devidas providências para reorganizar a alocação dos recursos financeiros, ainda mais por ser necessária, segundo o responsável, a criação dos tais centros de custo.

2.3.8 Com relação aos quadros apresentados às fls. 159-160, através dos quais o responsável procura demonstrar os valores que deveriam ser transferidos, mês a mês, para o PAB em 2008 e 2009, não há correlação das quantias constantes dos referidos quadros com as transferências ocorridas. Em 2008, foram transferidos R\$ 298.217,97 e, em 2009, R\$ 1.092.843,15.

2.3.9 O demonstrativo referente ao ano de 2008 (fls. 159) apresenta um montante de R\$ 789.539,59 que teriam sido pagos a título de incentivo SUS aos servidores lotados na Vigilância em Saúde, através dos Centros de Custos da Atenção Básica e Especializada. Em 2009, conforme demonstrado (fls. 160) somaram-se R\$ 877.611,83. Estas quantias são bem diferentes dos valores transferidos naqueles anos, conforme descrito no parágrafo anterior.

2.3.10 Tirante os R\$ 150.000,00, letra ‘h’, do mencionado histórico (fls. 163), para os demais valores, o responsável apresenta como comprovantes cópias dos extratos bancários das

contas 29.926-X e 58.054-6; cópias do livro razão das contas 29.926-X e 58.054-6, indicando os créditos e débitos correspondentes e o nº das Ordens de Pagamentos; e cópia da Ordem Bancária, devidamente protocolizada junto ao Banco do Brasil, com a relação das OP's e seus respectivos valores.

2.3.11 Ora, se foram detectados no âmbito da fiscalização, indícios de transferências ilegais é porque a equipe de auditoria teve acesso a esses documentos, extratos bancários, livro razão etc. questionados e não esclarecidos à época. Não resultou evidente, entretanto, a correlação entre as transferências realizadas e os pagamentos efetivados, tornando-se impossível conhecer no que efetivamente foram aplicados os recursos.

2.3.12 As operações contábeis, da forma como são realizadas na SEMUS, dificulta o controle, sendo completamente impossível, por exemplo, fazer-se uma conciliação bancária, como enfatizou a equipe de auditoria em 'Situação Encontrada' relativa a este achado (item 3.6 do Relatório de Auditoria, fls. 45-46).

2.3.13 Vejamos mais detalhadamente o valor transferido de R\$ 200.000,00, constante da letra 'a' do referido histórico apresentado: - houve a transferência, em 28/11/2008, da conta do TFVS 29.926-X para a conta do PAB 58.054-6, conforme extrato às fls. 4.091 e 4.094 do anexo 6, volume 24; do mesmo modo, o lançamento nas referidas contas expresso no livro razão às fls. 4.093 e 4.095, do anexo 6, volume 24; consta, também, (fls. 4.097, do anexo 6, v. 24) Ordem Bancária 1994 encaminhada ao Banco do Brasil com autorização de pagamento de várias OBs relacionadas no mesmo documento, mas nenhum desses valores coincide com o transferido (R\$ 200.000,00).

2.3.14 Se os recursos foram transferidos, realmente, para pagamento de servidores ligados às ações de vigilância em saúde, em 2008, tornaram-se insuficientes, já que repassados apenas R\$ 298.217,97 e, de acordo com o demonstrativo (fls. 159) seriam necessários R\$ 789.539,59. Ao contrário, em 2009, as transferências ultrapassaram o montante necessário, segundo demonstrativo respectivo, ou seja, a soma dos valores transferidos chegou a R\$ 1.092.843,15, quando o quadro (fls. 160) apresenta um total de apenas R\$ 877.611,83.

2.3.15 Mesmo com a vasta documentação agora apresentada, impossível identificar-se a quem se destinou o dinheiro transferido à conta do PAB. Na prática, faz-se necessário saber quais os servidores beneficiados com a quantia repassada. Inexiste uma relação com os nomes, suas funções, lotação e os valores percebidos mensalmente por servidor, para que possa ser confrontado com os valores transferidos. Tampouco verifica-se qualquer empenho e OB, cujos valores coincidam com os repassados.

2.3.16 No que concerne à transferência do valor de R\$ 150.000,00 ao Tesouro Municipal (fls. 162-163), o responsável alega que se refere ao pagamento de um empréstimo concedido à ASPS - Ações de Serviços Públicos de Saúde para execução de ações e atividades planejadas pela Vigilância em Saúde. Nesse particular, argumenta que foi apenas um erro administrativo possível de ser sanado com a transferência para a conta 60.247-7 - ASPS.

2.3.17 Ocorre que, a transferência para a conta acima citada estaria beneficiando duplamente a ASPS e não revertendo a situação errônea praticada. Afinal, os R\$ 150.000,00 saíram da conta 29926-x - TFVS para pagamento do tal empréstimo.

3.3.18 Vê-se que a Administração não obedece a critérios orçamentários e financeiros e trata a situação com banalidade, mostrando que a correção pode ser muito simples, apenas promovendo a devolução do dinheiro, no caso, incorrendo novamente em erro.

2.3.19 Sobre o valor de R\$ 97.933,85 (fls. 163) resultante do somatório das quantias pagas no processo 21.718/09 (aquisição de material de enfermagem), o responsável informa que esses materiais foram adquiridos através do Sistema de Registro de Preços, visando atender todas as áreas da Secretaria. Considerando que são materiais também utilizados na Vigilância em Saúde, o processo está devidamente constituído e que o material adquirido se destinou às ações e serviços de saúde da municipalidade, opinamos por que sejam aceitas as alegações de defesa quanto ao valor acima.

#### 2.4 – Alegações de defesa – 2ª parte.

2.4.1 O responsável se dispôs a fazer uma análise jurídica (fls. 164-170) acerca das imputações trazidas pelo Acórdão 1236/2010 - TCU – Plenário, baseando-se, inicialmente, no art. 47 da Lei 8.443/1992, bem assim no art. 252 que preveem a conversão do processo em tomada de contas especial, caso detectadas, no exercício da fiscalização, irregularidades que resultem em dano ao erário.

2.4.2 Esclarece que tal norma não poderia ser aplicada no presente caso já que restou comprovado que os recursos do TFVS foram aplicados em atividades inerentes à Vigilância em Saúde. Dessa forma, com base no art. 212 do RI/TCU, o processo deve ser arquivado em razão da inocorrência de dano ao erário e de aplicação irregular dos recursos do TFVS.

2.4.3 Afirma que o município, em nenhum momento, sofreu as sanções previstas pela Portaria GM nº 1172/2004, especialmente as previstas nos artigos 21 e 22, transcritos em seu arrazoado às fls. 165, os quais enumeram as situações em que a Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS poderá suspender o repasse dos recursos previstos no artigo 19 da mesma Portaria.

2.4.4 Apresenta (fls. 166) excerto do artigo *‘Aspectos da competência julgadora dos Tribunais de Contas’* da lavra do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, publicado na Revista de Direito Administrativo - RDA, v. 237, jul./set. 2004, p. 327, para reforçar a justificativa de que não havendo dano ao erário, não há razão para restituição dos valores encontrados, enfatizando, ainda, que ocorreu apenas uma adequação/mobilidade de recursos em contas diferentes para atender ao funcionamento da estrutura administrativa/logística do Município de Palmas.

2.4.5 Segundo o responsável, se não há cabimento para continuidade do processo, muito menos fundamento em qualquer pretensão arguição de improbidade administrativa, vez que não ocorreu, no presente caso, conduta culposa ou dolosa do gestor, imprescindível para configurar ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8429/92 – LIA – Lei de Improbidade Administrativa.

2.4.6 Colaciona (fls. 169) trecho da conclusão do artigo intitulado *‘O problema da vinculação de recursos orçamentários’*, publicado na Revista do TCU 111 (jan/abr. 2008), de autoria do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Dr. José de Ribamar Caldas Furtado, visando, com isso, mostrar o efeito maléfico da vinculação de recursos orçamentários e que no repasse de recursos para a saúde por meio dos blocos de financiamento, há, ainda, uma subvinculação de forma verticalizada imposta pelo Órgão Federal repassador, mediante a Portaria GM/MS 204/2007.

2.4.7 Alfim, solicita o acatamento das presentes alegações de defesa, e reitera o pedido de arquivamento desta Tomada de Contas Especial, com base no art. 252 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

#### 2.5 – Análise.

2.5.1 No que diz respeito ao art. 47 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi justamente com fins neste artigo da Lei 8.443/1992 que a equipe de auditoria, ao encontrar, no exercício da fiscalização, fortes indícios de irregularidades envolvendo recursos federais transferidos à municipalidade, em cuja finalidade não ficou esclarecida a sua aplicação, propôs a conversão do presente processo em tomada de contas especial.

2.5.2 Tal proposição teve a anuência das instâncias superiores e o respaldo do Colegiado desta Corte de Contas que autorizou a conversão deste em TCE e determinou a imediata citação dos responsáveis, para recolherem o débito apurado ou apresentarem suas alegações de defesa, dando-lhes a oportunidade da ampla defesa e do contraditório previstos na Constituição Federal (ex vi do art. 5º, inciso LV).

2.5.3 Seguindo o rito processual desta Casa, o art. 212 do Regimento Interno/TCU constitui-se o fundamento legal para o arquivamento do processo, como bem lembrou o defendente, mas quando verificada a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Estas situações, no entanto, estão presentes nestes autos.

2.5.4 A alegada incorrência de dano ao erário e/ou da aplicação irregular dos recursos do TFVS, tendo em vista que o município não sofreu sanções previstas na Portaria GM 1772/2004, não configura mera condição para que o Tribunal, ao realizar a fiscalização, deixe de aprofundar suas análises e detectar irregularidades no emprego dos recursos auditados, como ocorreu no presente caso.

2.5.5 Ao transcrever trechos do artigo do eminente Ministro Augusto Sherman, no que tange ‘as três dimensões do processo de contas’, o responsável não traz a lume os ensinamentos acerca da primeira dimensão, a mais importante, senão vejamos:

A primeira dimensão – atinente ao julgamento da gestão do administrador responsável – parece-nos a mais importante entre as três, tendo em vista que realiza o princípio republicano de informar ao povo de como estão sendo utilizados - se bem ou mal - os recursos financeiros que, em sua maioria, lhe foram subtraídos compulsoriamente mediante tributação.

Essa dimensão é de natureza política, pois tende a limitar o poder do Estado-Administração na gestão dos bens e valores públicos, evitando ou procurando evitar os atos arbitrários. Tanto sua natureza é política que o julgamento pela irregularidade das contas, em decisão irreversível, pode vir a acarretar uma consequência política, qual seja: a declaração, no âmbito da Justiça Eleitoral, de inelegibilidade do gestor faltoso, por período de cinco anos.

Os valores arrecadados pelo Estado, com base em seu poder de império, por axioma republicano, a ele não pertencem, mas sim à coletividade. O Estado, por meio de seus agentes, é mero administrador, e não dono (proprietário) desses recursos. E, não sendo dono, não tem o poder de dispor deles ao seu talante. Deve, ao contrário, usá-los de acordo com a vontade do verdadeiro dono – a coletividade – e, além disso, prestar-lhe contas do bom uso.

Assim, ao Estado, além do dever de dispor dos recursos arrecadados de acordo com a vontade da coletividade, insculpida nas leis, isto é, de acordo com o interesse público, cumpre prestar-lhe contas desse uso.

Por conseguinte, o julgamento de contas, antes de ser interesse exclusivo do gestor responsável, concerne a toda a sociedade, pois que a ela está constitucionalmente assegurado o direito de conhecer como foram utilizados os recursos que lhe pertencem. E mais, são os Tribunais de Contas, no cumprimento de sua missão institucional, que concretizam esse direito da sociedade.

Desse raciocínio resulta que o principal destinatário do processo de contas é antes a coletividade do que o gestor. O gestor é destinatário secundário, tão apenas.

2.5.6 É de se notar que o gestor deve prestar contas do bom uso dos recursos a ele confiados, cuja função é tão somente administrá-los da melhor maneira possível, seguindo as regras estabelecidas na legislação vigente. No caso em tela, o administrador não obedeceu às orientações da Portaria GM/MS 204/2007. Promoveu o remanejamento de recursos entre os blocos de financiamento da saúde, incorrendo em desvio de finalidade, sendo incapaz de comprovar a efetiva aplicação desses recursos em ações e serviços de saúde.

2.5.7 No que concerne à asseveração da incorrência de dano ao erário que venha a ensejar a restituição dos valores encontrados, pautando-se em doutrina colacionada pelo defendente, convém ressaltar-se que o mais importante seria ater-se ao princípio da legalidade, ínsita na Carta Magna em vigor (art. 37, *caput*) a que a Administração deve obedecer.

2.5.8 De outra parte, relativamente à arguição de improbidade administrativa, a que se reporta o responsável, em suas alegações, poder-se-ia até mesmo aventar tal ocorrência, uma vez restar inexplicada a destinação dos recursos transferidos em desacordo com os normativos retromencionados, mormente na análise da primeira parte desta instrução (itens 2.3.4 e 2.3.15).

2.5.9 Demais disso, a fonte doutrinal, nas palavras do emérito autor Hely Lopes Meirelles (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 20ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Décio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho), p. 91/92, aponta como dever do administrador a probidade, conforme segue, *verbis*:



O dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos. O velho e esquecido conceito romano do *probus* ou do *improbus* administrador público está presente na nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República, que pune a improbidade da Administração com sanções políticas, administrativas e penais, nos seguintes termos: ‘os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível’ (art. 37, § 4º)’ (grifado).

2.5.10 Corroborando o acima exposto, podemos apegar-nos ao que cita o mesmo responsável, enfatizando, ainda, trecho de artigo da advogada Gina Copola (item 2.28 das alegações de defesa, às fls. 167-168), onde se reporta ao art. 11, inciso I, da LIA, sobre as modalidades da prática de ato por improbidade administrativa, que reza: ‘I – Praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência.’

2.5.11 No tocante à vinculação de recursos orçamentários, objeto de estudo do Conselheiro do TCE do Maranhão Dr. José Ribamar Caldas Furtado, com artigo publicado em revista deste Tribunal (nº 111 jan/abr. 2008), o referido autor critica severamente a vinculação orçamentária, evidenciando que ‘Pelo princípio da não vinculação da receita de impostos, que tem sede constitucional, é proibida a afetação da receita desse tributo a órgão, fundo ou despesa (CF, art. 167, IV).

2.5.12 Vale observar que o citado inciso IV, estabelece exceções, principalmente no que concerne à destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino.

2.5.13 Demais disso, necessário se faz saber a origem da arrecadação tributária, ao que o próprio autor assim se reporta (Revista do TCU 111 jan/abr. 2008, pag. 63):

Note-se que a proibição constitucional de prévia vinculação de receita diz respeito apenas às provenientes da arrecadação de impostos. Assim, a vinculação das receitas provenientes das demais espécies tributárias (taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais) pode ser efetivada pela via da lei ordinária, situação que é corriqueira no País.’ Quanto aos impostos, repisa-se, somente a Constituição Federal pode determinar a vinculação de suas receitas a órgão, fundo ou despesa.

2.5.14 Convém mencionar que, em consonância com as palavras acima transcritas, a Emenda Constitucional 29/2000, estabelece os percentuais mínimos a serem aplicados na saúde pela União, Estados e Municípios, sobre os tributos arrecadados.

2.5.15 A nosso ver, a vinculação é um instrumento capaz de fazer com que todas as instâncias de governo cumpram a sua parte no financiamento da saúde, gastando um mínimo nessa função de governo, bem assim ajuda a disciplinar a aplicabilidade dos recursos.

2.5.16 Ainda sobre o assunto, o responsável faz críticas a Portaria 204/2007 que, segundo ele, traz uma sub-vinculação verticalizada imposta pelo órgão repassador.

2.5.17 Tal ato administrativo, entretanto, a nosso ver, tem o condão de regulamentar, orientar e facilitar o entendimento da lei, conforme se depreende dos ensinamentos de José Cretella Júnior, in Curso de Direito Administrativo (de acordo com a Constituição de 1988), 11ª edição, p. 243, onde afirma que a portaria ‘Não dispõe contra legem, mas atua secundum legem, interpreta o texto legal com fins executivos, desce a minúcias não explicitadas em lei.’

### **3 – Da Audiência do Sr. Antonio Luiz Coelho, Procurador-Geral do Município de Palmas – Tocantins**

**3.1** A audiência foi promovida em obediência ao subitem 1.6.1.2 do Acórdão 1236/2010 – P, nos termos transcritos a seguir:

**1.6.1.2.** a audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, do responsável, Sr. Antonio Luiz Coelho, Advogado Geral do município, para que no prazo de quinze dias apresente razões de justificativa por ter determinado à Presidente

da Comissão Permanente da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, no âmbito dos processos 10424/2008; 11678/2008; 19429/2008; 3488/2008; 4995/2008; 4997/2008; 5194/2008; 5265/2008; 6586/2008; 7275/2008; 9413/2008; 10166/2008; 10418/2008; 10452/2008; 14431/2008; 18361/2008; 3473/2008 e 3785/2008 que, com fulcro no inciso I e parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, que as licitações na modalidade Convite não precisariam ser submetidas à apreciação da Assessoria Jurídica, em desalinho à prescrição do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93;

### **3.2 – Razões de Justificativa**

3.2.1 Em suas razões de justificativa trazidas aos autos às fls. 136/141, o Sr. Antonio Luiz Coelho, Procurador Geral do Município de Palmas, relembra, preliminarmente, o teor do dispositivo legal utilizado por ele para autorizar o prosseguimento do processo licitatório sem o devido exame do edital, ou melhor, dos termos da carta-convite, já que se trata da modalidade Convite, o art. 38, Inciso I, e parágrafo único, da Lei 8.666/93.

3.2.2 Verifica, ainda, que, por determinar à Presidente da Comissão Permanente da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, as licitações na modalidade convite não precisariam ser submetidas à apreciação da Assessoria Jurídica, a equipe de auditoria considerou transgredido o parágrafo único do mesmo artigo da citada lei.

3.2.3 Assim, considera que há divergência na interpretação do referido artigo, conforme se pronuncia (fls. 137):

Como se pode observar o deslinde da questão reside na interpretação do dispositivo acima reproduzido, haja vista, a fundamentação legal utilizada por este Procurador para dispensar que as licitações na modalidade ‘convite’ fossem submetidas à apreciação da Assessoria Jurídica do município, é a mesma utilizada pelos Auditores do TCU para condená-lo por esta orientação, qual seja, o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93.

3.2.4 Segundo o Procurador, por ser ténue o formalismo exigido e, mitigada a exigência documental, o parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93, não se reporta à modalidade convite ao estabelecer a exigência de parecer da Assessoria Jurídica.

3.2.5 Recorre o responsável a ensinamentos de renomados autores, bem assim a Pareceres e Decisões, reproduzidos em suas razões de justificativa, visando demonstrar a desnecessidade de parecer jurídico no caso de convite. Cita, também, o Acórdão 595/2001 – 2ª Câmara, deste Tribunal com a seguinte transcrição (fls. 138):

Entendemos, portanto, que o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666 /1993 não é aplicável ao caso de convite, tornando descabida determinação deste Tribunal no sentido de que a unidade efetue tal procedimento. Logo, cabe determinação no sentido de que o citado dispositivo legal seja obedecido tão somente para os casos de modalidades distintas de convite, para as quais subsistem, efetivamente, ‘editais’.

3.2.6 Ao final, pede acolhimento da justificativa apresentada, concluindo que (fls. 141):

nossa orientação quanto à inexigibilidade de emissão de parecer jurídico prévio nas licitações na modalidade convite, foram devidamente fundamentadas e justificadas, todavia, respeitamos o entendimento deste sodalício e já revogamos nossa orientação anterior e passamos, a partir dessa recomendação, a determinar a emissão de pareceres jurídicos também para os ‘convites’.

### **3.3 – Análise**

3.3.1 Normalmente a Administração opta pela modalidade de licitação Convite quando cabível, ou seja, obedecidos os critérios ínsitos no art. 23, I, ‘a,’ e II, ‘a’, da Lei 8.666/93, justamente por ser a modalidade de pouco formalismo e destinada a contratações de menor vulto. Todavia, deve-se observar que o inciso I do art. 38 da Lei 8.666/93, diz que o edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso, serão juntados oportunamente ao processo administrativo, destinado ao procedimento licitatório.

3.3.2 Se considerássemos a carta-convite como sendo o próprio edital da modalidade licitatória em referencia, vez que nela acham-se contidas as regras da licitação tornar-se-ia

imprescindível o exame prévio do Órgão Jurídico, em razão do disposto no inciso I, do art. 38, da Lei 8666/93.

3.3.3 Considerando-se, entretanto, que o convite é modalidade de licitação que visa dar celeridade ao processo, cabível nas contratações de pequeno vulto de pouca materialidade, a exigência de parecer jurídico prévio tem sido dispensada, criando a Administração formulário-padrão da carta-convite a ser expedida aos pleiteantes.

3.3.4 Dessa forma, ante o entendimento deste Tribunal, esposado no Acórdão 595/2001 – 2ª Câmara, e a predisposição do Órgão Jurídico de emitir parecer, mesmo nos casos de convites, revogando a orientação anterior, opinamos por que sejam aceitas as razões de justificativa do Sr. Antonio Luiz Coelho, Procurador Geral do Município de Palmas/TO.

#### **4 – Da audiência dos responsáveis, relativa ao item 1.6.1.3 do Acórdão 1236/2010 – Plenário, abaixo:**

1.6.1.3. a audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos responsáveis Srs. Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde de Palmas e Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa por autorizarem a realização de procedimentos licitatórios, com indícios de fracionamento de despesa, caracterizado por aquisições frequentes de produtos ou contratações de serviços de mesma natureza em processos distintos e/ou com valores bem próximos aos limites previstos no art. 23, da Lei 8.666/93 c/c art. 24 da mesma lei, incisos I e II, com infringência dos artigos 15, incisos III e IV; 23, § § 1º e 2º e 43, inciso IV e de determinação exarada por meio do Acórdão TCU 2528/2003 - Primeira Câmara, conforme relatado no achado 3.2 do relatório de auditoria produzido nestes autos;

##### **4.1 – Razões de justificativa.**

4.1.1 Considerando que as razões de justificativa de ambos os responsáveis, acima nominados, apresentam idêntico teor apreciaremos as justificativas do Sr. Samuel Braga Bonilha, encaminhada mediante documento de fls. 174-194, cujas impressões delas extraídas serão estendidas ao Sr. Raul de Jesus Lustosa Filho, cujas razões de justificativa constam das fls. 197-206, p, v. 1.

4.1.2 Esclarece o responsável que as aquisições frequentes de produtos e contratações aconteceram devido ao momento crítico por que passava o município, em especial, a saúde pública, sendo necessárias medidas rápidas na tentativa de mudar o quadro instalado e atender todas as demandas, inclusive judicial (Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, propostas pelo Ministério Público Estadual em desfavor do Prefeito Municipal).

4.1.3 Utilizando-se dos preceitos dos art. 24 (dispensa) e art. 25 (inexigibilidade) da Lei 8.666/93, o responsável diz que o Administrador Público pode, excepcionalmente, deixar de licitar e efetuar contratação direta. Com base na discricionariedade intrínseca ao Administrador ele pode optar por realizar ou não a licitação.

4.1.4 Ao discorrer sobre fracionamento, vale-se dos § § 1º e 2º do art. 23 da Lei 8.666/93 que recomendam o parcelamento das obras, serviços e as compras efetuadas pela Administração, quantas vezes se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

##### **4.1.5 Reforça ainda (fl. 179):**

a situação fática vivida no momento da elaboração do PLANO EMERGENCIAL DE COMBATE A DENGUE, comprova que não houve fracionamento de licitação como ato ilícito e reprovável, haja vista que nos encontrávamos em um momento de crucial estado de calamidade que exigia ações emergentes, urgentes, incompatíveis com um procedimento licitatório comum.

4.1.6 Oferece números estatísticos de casos de dengue ocorridos em 2007 (fl. 179), registrados pela Vigilância Epidemiológica, esclarecendo que, naquele ano, houve um aumento significativo de casos, tendo como fator preponderante a introdução de um novo sorotipo denominado SOROTIPO DEN: 3. Em consequência foram acrescentadas várias medidas/ações, elencadas em seu arrazoado às fls. 180-181.

4.1.7 Segundo o responsável, ante a situação caótica, com um número alarmante de casos de dengue no município, o Ministério Público Estadual protocolizou a referenciada ação de improbidade administrativa contra o Prefeito de Palmas, o que levou à implantação de outras várias ações de combate ao vetor, dentre elas a criação do Plano de Ação Permanente de Combate à Dengue.

4.1.8 Por fim, afirma que para atender a situações de urgência, um processo licitatório demandaria um prazo de no mínimo cento e vinte dias, entre a abertura do processo administrativo e a aquisição do material ou equipamento necessário, tornando-se inviável a realização de licitação em modalidade diferente do convite.

#### **4.2 – Análise.**

4.2.1 Na essência, a necessidade de atender com urgência às demandas decorrentes do assustador número de casos de dengue no Município de Palmas, em 2007, bastaria para justificar a realização de várias licitações na modalidade convite e até mesmo a dispensa de licitação, sob a alegação de que a licitação em modalidade diferente demandaria muito tempo, o que não seria viável naquele momento.

4.2.2 Em suas razões de justificativa, o responsável apresenta informações detalhadas acerca da complicada situação por que passava o município, em face do crescente número de casos de dengue ocorridos em 2007 (fl. 179). Não podemos negar que o quadro era caótico e que, de fato, seriam necessárias medidas urgentes para reverter a situação. Certamente assim procedeu a Administração, naquele ano, o que se constitui perfeitamente compreensível. No entanto, a fiscalização realizada por equipe desta Secex/TO, na Secretaria Municipal de Saúde abrangeu o período de 01/01/2008 a 31/03/2010, tendo sido detectados os indícios de irregularidades nos processos relativos aos anos de 2008 e 2009.

4.2.3 O período crítico, conforme demonstrado pelo responsável se deu no ano de 2007. Dessa forma, não se torna plausível a justificativa de que em 2008 e 2009 fosse necessária a realização de despesas mediante sucessivas dispensas de licitação e convites, alegando situação de emergência, tão somente para fugir da modalidade de licitação adequada.

4.2.4 No que diz respeito à discricionariedade do administrador, é certo que se trata de liberdade para decidir, principalmente em casos atípicos, ou situação não regular, de urgência. Mas a lei já prevê as situações extraordinárias e apresenta as possibilidades e critérios que dão suporte à decisão do Administrador.

4.2.5 O art. 24, por meio dos seus incisos, enumera todas as possibilidades de dispensa de licitação, entre elas, está o inciso II, sistematicamente utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde. No entanto, este mesmo inciso impõe condições ao estabelecer limite de valor para outros serviços e compras e desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

4.2.6 Considerando, pois, que as compras e serviços efetuados pela SEMUS em 2008 e 2009, cujos processos foram examinados pela equipe de fiscalização, tratam de bens e serviços comuns poderiam ter sido realizadas de forma global e planejada, mediante procedimentos licitatórios adequados. Assim, ao realizar certames na modalidade convite, não foi preservada a modalidade de licitação pertinente à totalidade do objeto.

4.2.7 Quanto ao art. 25, da Lei 8.666/93 que trata de inexigibilidade, o responsável mencionou em seu arrazoado, apenas para ilustrar, que o Administrador pode, discricionariamente, optar por não realizar licitação utilizando-se desse procedimento.

4.2.8 No que se refere aos §§ 1º e 2º do art. 23 da citada lei, em que o responsável procura justificar o fracionamento da despesa, na verdade ele faz uma confusão não conseguindo estabelecer a diferença entre parcelamento da despesa ínsita no dispositivo acima e fracionamento de despesa, que nada mais é do que a fuga da modalidade correta de licitação, utilizando-se dos incisos I e II do art. 24 da mesma lei, bem assim da modalidade convite para compras e serviços exaustivamente utilizado pela SEMUS durante o período abrangido pela fiscalização (2008 e 2009).

4.2.9 Adotar o parcelamento nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 23 configura a regra, conforme se pode extrair do Voto condutor do Acórdão TCU 336/2008 – Plenário:

46. Evidencia-se que a regra, em **nosso ordenamento jurídico, é o parcelamento das obras**, serviços e compras, em quantas parcelas revelarem-se técnica e economicamente viáveis. **A ausência de parcelamento, como ocorreu no caso em exame, deve ser adequadamente justificada.** Ou seja, quando for o caso, deve-se demonstrar a inviabilidade técnica e/ou econômica em se fazer a divisão, o que não ocorreu na situação em tela. (destaque nosso).

4.2.10 Diferentemente, a adoção da dispensa de licitação (incisos I e II do art. 24), da inexigibilidade (art. 25) e do convite (art. 22, inciso III c/c art. 23, incisos I, 'a' e II, 'a'), para execução de despesas cujo valor global se enquadraria em modalidade mais complexa, sem justificativa, constitui fracionamento de despesa mediante burla da devida modalidade de licitação, provocando a restrição da competitividade do certame. Assim explicita o eminente Relator, Ministro André Luis de Carvalho, em Voto ensejador do Acórdão TCU 276/2010 – Plenário:

A conduta do responsável afrontou disposição expressa no art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como não observou a jurisprudência desta Corte sobre o assunto, a qual, como bem lembrou o Ministério Público, tem se manifestado pela aplicação de multa nos casos em que resta comprovado o fracionamento de despesa com vistas à fuga da devida modalidade de licitação, ex vi dos Acórdãos 88/2000, 313/2000, 2.367/2005 e 1.477/2005, da 2ª Câmara; 258/95 e 93/99, da 1ª Câmara; e 45/93, 85/99, 125/2000, 1.339/2003, 871/2005 e 966/2005, do Plenário.

4.2.11 Ante os argumentos acima expendidos, a nosso ver, as razões de justificativa não merecem ser acolhidas.

#### **5 – Da audiência dos responsáveis, relativa ao item 1.6.1.4 do Acórdão 1236/2010 – Plenário, abaixo transcrito:**

5.1 Para melhor visualização, dividiremos os subitens deste item, apresentando, a seguir, as razões de justificativa do responsável e a respectiva análise.

5.2 Da mesma forma procedida no item anterior analisaremos as respostas do Sr. Samuel Braga Bonilha, constantes das fls. 183-190, sendo que o resultado dos exames serão aproveitados para o Sr. Cláudio Gilberto Garcia, tendo em vista as idênticas justificativas apresentadas (fls. 143-151).

5.3 Considerando que, em relação aos subitens abaixo, os responsáveis apresentaram respostas sucintas e para não cometermos distorções interpretativas, transcreveremos na íntegra os seus argumentos de defesa, para posterior análise.

1.6.1.4. a audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos responsáveis Sr. Cláudio Gilberto Garcia, Diretor de Vigilância em Saúde, e Sr. Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa:

1.6.1.4.1. por não terem tomado as providências cabíveis para aquisição dos materiais e equipamentos faltantes no CCZ, quando existem recursos dos TFVS suficientes, cujos resultados foram o crescente número de casos confirmados de Dengue;

#### **5.4 - Razões de justificativa**

2.2. (1.6.1.4.1). A alegação de que não houve aquisição dos materiais e equipamentos para o CCZ, quando existem recursos dos TFVS suficientes, foi decorrente de uma visita pontual e isolada, não condiz com a realidade dos fatos, o que pode ser comprovado com as requisições de saída de produtos para: o CCZ, Epidemiologia, VISA, Área das DST's e CEMUV - Central Municipal de Vacinas, bem como pelo documento de recebimento dos produtos por parte dos servidores dessas unidades, (anexo IV - requisição de saída de produtos do Centro de Logística).

2.2.1. De forma alguma, se pode fazer relação direta entre a logística de distribuição de materiais nos almoxarifados municipais com o '*crescente número de casos confirmados de Dengue*', haja vista que tecnicamente às implicações diretas que refletem no aumento do número de

casos notificados e não confirmados, decorrem de diversos fatores devidamente especificados no Manual do Programa Nacional de Controle da Dengue - PNCD (anexo V).

2.2.2. Levando em consideração as atribuições do município e o seu compromisso com a sociedade, todas as ações de combate e controle dos agravos colocados em questão foram desenvolvidas com êxito. Outro fator de suma importância que merece ser destacado é o ciclo biológico do mosquito *Aedes aegypti*, uma vez que a cada seis/sete dias de intervalo entre a deposição de ovos e a fase adulta do mosquito, se forma uma nova geração. Portanto, o índice de Infestação Predial (IIP) se eleva à medida que são ofertados depósitos de águas para a proliferação do mosquito, e conseqüentemente, com a circulação do vírus da dengue, ter-se-á um aumento do número de casos notificados.

### 5.5 – Análise

5.5.1 As cópias das requisições de saída de produtos para os órgãos da Vigilância epidemiológica encaminhadas pelo responsável em seu anexo IV, neste processo encontram-se no anexo 6, principal a partir das fls. 98 até as fls. 3764, do volume 18 do mesmo anexo. O manual do PNCD anexo V, acima mencionado, também se encontra no anexo 6, volume 18 à fl. 3765.

5.5.2 A visita ao Almoxarifado central da Secretaria Municipal de Saúde e ao Almoxarifado local do Centro de Controle de Zoonoses – CCZ foi realizada, principalmente, para obtermos informações sobre a ausência de materiais necessários ao trabalho de combate à dengue e cotejarmos com as prestadas pelos Agentes de Controle de Endemias, os quais reclamavam da falta de materiais considerados essenciais para as atividades por eles desenvolvidas.

5.5.3 Decerto, a falta de materiais não é a principal causa para o aumento do número de casos de dengue, mas contribui, sensivelmente, uma vez que o agente não dispõe de equipamentos necessários à execução de suas atividades, como uma lanterna, por exemplo, dificilmente desenvolverá seu trabalho a contento.

5.5.4 A exagerada quantidade de cópias de guias de distribuição de materiais aos diversos Órgãos da Vigilância Epidemiológica, encaminhadas a este Tribunal, não se constitui prova cabal da existência de materiais no Almoxarifado em determinado período.

### 5.6 – item 1.6.1.4.2 do Acórdão 1236/2010 - Plenário

1.6.1.4.2. por não terem tomado as providências necessárias ao recolhimento dos animais soropositivos para Leishmaniose;

### 5.7 – Razões de justificativa

2.3. (1.6.1.4.2) As providências necessárias ao recolhimento dos animais soropositivos para Leishmaniose, consiste em uma das fases das Ações de Controle da Leishmaniose, que seguem as recomendações da Nota Técnica /SESAU/LACEN/Cotec nº 001/2008, emitida pela Secretaria de Estado da Saúde, (anexo VI).

2.3.1. Dentre as ações de controle da leishmaniose, está o inquérito canino, que consiste em identificar os animais (cães) portadores da doença através de diagnóstico sorológico. Se o resultado for positivo é concedido ao proprietário o direito de reteste, e, persistindo o diagnóstico, mais uma vez o proprietário tem a oportunidade de refazer o exame.

2.3.2. Alguns proprietários desses animais se sentem no direito de contestar a eutanásia como único método de controle da doença, porém, segundo **Portaria Interministerial nº. 1.426 de 11 de Julho de 2008** (anexo VII) é proibido o tratamento de animais soropositivos para Leishmaniose Visceral Canina em todo território brasileiro. E, de acordo com o Manual de Vigilância e Controle da Leishmaniose Visceral - Ministério da Saúde / 2006 (anexo VIII) é recomendado o recolhimento destes animais para a eutanásia, porém, em casos de recusa da entrega do animal ao agente do CCZ, o proprietário é comunicado sobre as penas cabíveis à recusa e é dado um prazo, conforme determinação local (anexo IX) para que o mesmo se manifeste, não obedecido este prazo, a demanda é encaminhada para a delegacia de polícia circunscricional para que sejam tomadas as medidas judiciais necessárias.

2.3.3. O número de animais positivos sacrificados passou de 1.549 em 2008, para 2.853 em 2009, ou seja, o percentual de animais soropositivos para leishmaniose visceral canina (LVC) recolhidos e sacrificados passou de 86,3% em 2008 para 93,33% em 2009. Este número é reflexo da intensificação das ações de combate e controle da LVC, como pode ser visto nos relatórios de atividades entregues na ocasião da visita da auditoria em epígrafe.

2.3.4. Quanto ao número de pendências de recolhimentos de animais soropositivos, ressaltamos que foi um episódio anormal do cotidiano da unidade, pois os veículos se encontravam em manutenção. Do ponto de vista técnico, a causa maior do grande número de pendências está no crescente número de recusas de entrega dos animais por parte de seus proprietários, como foi relatado aos auditores e está sendo demonstrado pelo anexo X, em que consta o número de recusas subiu de 22,8% em 2008 para 39,2% em 2009, o que representa quase 17 pontos percentuais de recusa. A análise desses dados permite a equipe técnica o planejamento das atividades do ano seguinte. Sabendo dessa mudança de comportamento da comunidade podemos intervir mais diretamente e, por meio da intensificação da educação em saúde junto à comunidade, poderemos mudar o cenário quanto à resistência dos donos de animais.

### 5.8 – Análise

5.8.1 Segundo o responsável, a causa maior do grande número de pendências de recolhimento de cães soropositivo está na crescente recusa de entrega dos animais por parte de seus proprietários ao agente do CCZ. Tal afirmação pode ser facilmente contestada, utilizando-se os percentuais apresentados pelo próprio defendente (fl. 185), como podemos verificar.

5.8.2 Se o percentual de animais soropositivos para leishmaniose visceral canina (LVC) recolhidos e sacrificados passou de 86,3% em 2008 para 93,33% em 2009 e sabendo-se que estes percentuais foram encontrados na relação diretamente proporcional de cães soropositivos e cães sacrificados, conforme quadro abaixo, vemos que houve, na verdade, um incremento na entrega de animais ao CCZ.

Ano	Cães examinados	Soropositivos	Sacrificados	% de cães entregues para sacrifício
2008	10.798	1.798	1.549	86,15
2009	11.757	3.057	2.853	93,33

Dados extraídos das razões de justificativa acima e do Relatório de Auditoria, item 3.8.1 – situação encontrada.

5.8.3 Como vemos, persistem as causas ensejadoras do achado evidenciado pela equipe de auditoria no item 3.8.1 (fls. 59-60). Conforme descrito no relatório, o único médico veterinário do Centro de Zoonoses de Palmas explicou que o exagerado número de casos pendentes de cães a serem recolhidos estaria na falta de veículo apropriado para tal ação. Das quatro carrocinhas existentes, apenas uma estaria funcionando, as demais encontravam-se paradas para manutenção. Desse modo, aquele Centro teria que optar entre recolher os animais e proceder a novos exames, cuja demanda também era grande.

5.8.4 Demais disso, a equipe recebeu, posteriormente, notícia, via telefone, de funcionário daquele Centro, comunicando que a única carrocinha em funcionamento, também havia parado. Portanto, nenhuma ação estaria sendo executada em relação à leishmaniose.

5.8.5 Sobre o aumento de percentual de recusa de entrega de cães em 2009 em relação a 2008, o documento apresentado (fl. 4073, anexo 6, v. 20) não vem assinado pelo responsável ou por quem o produziu. Além disso, se considerarmos o número de cães soropositivo nos dois anos, não houve alteração em termos percentuais, vez que, em 2008, foram 230 recusas, o que representa 13% em relação aos cães soropositivos (1.798). Em 2009, as 395 recusas correspondem, também, a 13% dos cães soropositivos (3.057).

### 5.9 – item 1.6.1.4.3 do Acórdão 1236/2010 - Plenário

1.6.1.4.3. por não terem praticado os atos necessários para aquisição dos equipamentos necessários para o funcionamento da lavanderia do CCZ, construída desde 2007 e sem utilidade;

### 5.10 – Razões de justificativa.

2.4. (1.6.1.4.3) No que se refere à compra de equipamentos para a lavanderia do CCZ, construída desde 2007 e sem utilidade, ressaltamos que este problema decorreu da redução drástica sofrida pelo município nos repasse do FPM - Fundo de Participação dos Municípios, contudo, nos comprometemos com a aquisição dos equipamentos necessários e consequentemente com o funcionamento da lavanderia a partir de março de 2011.

#### **5.11 – Análise**

5.11.1 A lavanderia construída em 2007 objetivou atender aos agentes que manuseiam produtos químicos de alto risco de contaminação, sendo necessária a aquisição de equipamentos adequados para o seu funcionamento como medida preventiva.

5.11.2 Consta de documento exibido à equipe de auditoria, pedido formal de compras/serviços, datado de 30 de outubro de 2007, trazendo a relação especificada de equipamentos a serem adquiridos à época, porém não foi dado prosseguimento à solicitação.

5.11.3 A alegação de que não foram comprados os equipamentos, em face da redução drástica no repasse de recursos do FPM para o município, não pode ser aceita, tendo em vista que o maior repasse ocorreu em 2008, conforme quadro abaixo.

Recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM transferidos

<b>Capital</b>	<b>2007 – R\$</b>	<b>2008 – R\$</b>	<b>2009 – R\$</b>	<b>2010 – R\$</b>
Palmas	148.260.932,97	167.871.527,89	117.573.094,03	120.119.931,95

Fonte: site [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)

#### **5.12 – item 1.6.1.4.4 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.4.4. por não terem adotado as medidas cabíveis para adequar e melhorar a caótica infraestrutura do canil do CCZ, que se encontra sem telamento, com as grades todas enferrujadas, com todos os extintores de incêndio com data de validade vencida;

#### **5.13 – Razões de justificativa**

2.5. (1.6.1.4.4) A dita caótica infraestrutura do canil do CCZ, já está sendo corrigida, e constou do TAC - Termo de Ajustamento de Conduta, firmado com o Ministério Público Estadual. Portanto, todas as recomendações quanto à melhoria das acomodações dos animais, segurança dos servidores estão sendo providenciadas, (anexos XI).

2.5.1 Ressaltamos, ainda, que quando do período auditado, encontrava-se em tramitação o processo de aquisição de extintores e serviços de manutenção e recarga de extintores, conforme Termo de Referência para solicitação de compras de bens e serviços, bem como Termo de Homologação (anexo XII) sendo que neste momento a situação dos extintores de incêndio já se encontra regularizada.

#### **5.14 – Análise**

5.14.1 Inicialmente, convém informar que os anexos XI e XII referidos em suas justificativas acima constam do anexo 6, deste processo, respectivamente, v. 18, fls. 3772-3801 e v. 19, fls. 3803-3811.

5.14.2 Torna-se patente a precariedade na gestão dos recursos da Vigilância em Saúde no Município de Palmas, quando se constatou a situação caótica do Centro de Controle de Zoonoses. Fez-se necessária a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, firmado com o Ministério Público Estadual para que fossem tomadas as providências com fins de melhoria.

5.14.3 Da mesma forma, o CCZ ficou desprovido de segurança dos animais e funcionários, especialmente, em referência à falta da manutenção de extintores, todos com validade vencida.

5.14.4 Cremos que, com o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual, as providências vêm sendo tomadas. Também porque, da forma como se encontrava o CCZ, tornava-se impraticável o seu funcionamento. No entanto, não podemos aceitar as razões de justificativa quanto a este item, tendo em vista que o gestor não foi capaz de se eximir da culpa pela má gestão dos recursos federais, ao permitir que um órgão essencial à preservação da



saúde da coletividade chegasse àquele estado de degradação, com a possibilidade iminente de interrupção de suas atividades, por falta de infraestrutura.

**5.15 – item 1.6.1.4.5 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.4.5. por permitirem a prática da eutanásia dos cães positivos para Leishmaniose Visceral (Calazar) com requintes de crueldade, no CCZ;

**5.16 – Razões de justificativa**

2.6. (1.6.1.4.5) A prática da eutanásia dos cães positivos para Leishmaniose Visceral (Calazar) utilizada pelo CCZ decorre da Resolução 876/2008 do Conselho Federal de Medicina Veterinária, órgão que através do CRM legisla e fiscaliza as ações referentes à eutanásia. Porém, encontra-se em tramitação processo (anexo XIII) para aquisição de medicamentos para serem utilizados nos procedimentos de eutanásia de cães e gatos, conforme TAC (Termo de Ajustamento de Conduta, citado no item 2.5, também acostado a esta justificativa).

**5.17 – Análise**

5.17.1 A Resolução 876/2008 do Conselho Federal de Medicina Veterinária, insere nestes autos às fls. 3813-3817 do anexo 6, v. 19 altera, por meio do seu art. 6º, o Anexo I da Resolução 714, de 20 de junho de 2002 que dispõe sobre procedimentos e métodos de eutanásia em animais.

5.17.2 Segundo notícia o próprio responsável, em suas justificativas (item 2.6 das justificativas, acima transcrito), as providências estão sendo adotadas no sentido de promover a aquisição de medicamentos a serem utilizados na prática da eutanásia de cães.

5.17.3 A nosso ver, tal justificativa configura-se passível de aceitação, tendo em vista que, a essas alturas, as providências já foram adotadas mediante Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual, inobstante a equipe de auditoria ter enfatizado a existência de denúncia junto ao Ministério Público Federal, pela prática da eutanásia dos cães em desacordo com os ditames das Resoluções nºs 714/2002 e 876/2008 em que diz basear-se.

**5.18 – item 1.6.1.4.6 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.4.6. por não adotarem providências para a manutenção das motocicletas dos supervisores das microáreas da dengue;

**5.19 – Razões de justificativa.**

2.7. (1.6.1.4.6) Quanto à manutenção das motocicletas dos supervisores das microáreas da dengue, realmente, durante o período auditado dos 08 (oito) supervisores de microáreas 03 (três) estavam sem motocicletas, porém a situação já foi regularizada. Cumpre ressaltar que o combate a dengue é permanente e que a falta de motocicletas naquele período foi um caso pontual que não condiz com a rotina dos trabalhos.

**5.20 – Análise**

5.20.1 Afirma o responsável que, das oito motocicletas disponibilizadas aos supervisores das microáreas da dengue, três estavam sem manutenção e que a falta desses veículos, no período da fiscalização, foi um caso pontual que não condiz com a rotina dos trabalhos.

5.20.2 Sabemos ser imprescindível a manutenção de todos os veículos pelo desgaste natural do uso. Sabemos, também, que tal prática consome algum tempo. No caso das motos, este tempo não deve ultrapassar três dias, vez que se trata de trabalho mais simplificado. A equipe de auditoria constatou, no entanto, que três supervisores estavam com as respectivas motos paradas por 10, 40 e até 90 dias, não tendo sido adotadas as providências necessárias para o conserto, em tempo hábil.

5.20.3 Inaceitável, portanto esta justificativa, considerando-se que a paralisação desses veículos afeta, sobremaneira, o trabalho dos supervisores de microáreas, essencial ao combate da dengue.

**5.21 – item 1.6.1.4.7 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.4.7. pelo não cumprimento das metas pactuadas no ano de 2008, com infringência das normas contidas na PT/GM/MS nº 1172/2004 e das disposições do PNCD;

**5.22 – Razões de justificativa**

2.8. (1.6.1.4.7). Conforme o Programa de Controle da Dengue e FA (anexo XIV) pode-se observar que o índice de Infestação Predial (IIP) não permaneceu acima do aceitável pelo Ministério da Saúde (1%), em todo o ano de 2009.

2.8.1. O IIP é a relação expressa em porcentagem entre o número de imóveis positivos e o número de imóveis pesquisados (inspecionados), que é calculado pela seguinte fórmula:

$$\text{IIP} = \frac{\text{Imóveis positivos}}{\text{Imóveis pesquisados}} \times 100$$

2.8.2. Pela fórmula acima, se percebe que o IIP é diretamente proporcional aos imóveis positivos e inversamente proporcionais aos imóveis inspecionados, portanto, o IIP aumenta quando o número de imóveis positivos se eleva. Logicamente é válido dizer que se aumentarmos os números de imóveis visitados iremos detectar, na mesma proporção, imóveis positivos. Porém, nem sempre que aumentamos o número de visitas significa aumento do número de foco, o que contradiz a lógica, pois poderemos visitar imóveis em que os responsáveis por estes, são zelosos e não deixam depósitos com água acumulada, portanto, o ciclo biológico do mosquito é quebrado, é interrompido, pois não há proliferação sem que haja água acumulada, e desta forma, haverá uma redução do IIP se voltarmos à fórmula matemática.

2.8.3. E este fato é claramente perceptível quando analisamos os dados coletados em períodos extremamente secos, sem chuvas, onde o IIP normalmente é baixo - como foi relatado pelos auditores quando citam o IIP de setembro (31.777 imóveis inspecionados e IIP de 0,385%). Assim, o IIP é um dado de grande valor para o redirecionamento das ações, pois trazem informações importantes sobre os tipos de criadouros predominantes, quais regiões afetadas, se em imóveis habitados ou não, se em resíduos de construções, enfim, teremos um retrato num determinado período de tempo com apontamentos dos problemas a serem trabalhados.

2.8.4 Alertamos que, deve-se ter muito cuidado ao comparar o IIP de um mês com o outro, levando-se em conta somente o número de imóveis inspecionados sem atentar-se para os imóveis positivos (aqueles onde são encontrados focos do mosquito *Aedes aegypti*). Ao analisar o índice de Infestação Predial (IIP) no controle da Dengue, é de suma importância levar em conta a sazonalidade pluviométrica, caso contrário, pode-se incorrer em erro. A justificativa para o aumento do IIP de Setembro/09 em relação a Outubro/09 se dá em virtude do início do período chuvoso, como se observa historicamente.

2.8.5. Portanto, os cálculos feitos pelos auditores devem ser avaliados, pois estimaram um IIP de 5,331% para Outubro/09 se tivessem sido inspecionados 31.777 imóveis. Fato facilmente observado em Novembro/09, onde foram inspecionados 28.386 imóveis e o IIP foi de 3,72% (que em regra é mais chuvoso que Outubro).

2.8.6. Afirmam também que: **‘Caso mantivessem a mesma quantidade de imóveis inspecionados naquele mês (novembro), o índice, com certeza seria maior. Daí se conclui que os índices de infestação predial apresentados não refletem a realidade. Para que as ações...’**o que, conforme explicado acima não condiz com a verdade.

2.8.7. É importante ressaltar que a forma que utilizamos para o cálculo do IIP foi extraída das instruções do Ministério da Saúde, constantes do Manual ‘Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue’ (anexo XV) e do Manual ‘Diagnóstico Rápido nos Municípios para Vigilância Entomológica de *Aedes aegypti* no Brasil - LIRA: metodologia para avaliação dos índices de Breteau e Predial’ (anexo XVI).

### 5.23 – Análise

5.23.1 Preliminarmente, esclarecemos que os anexos XIV, XV e XVI, acima referenciados, encontram-se localizados no anexo 6, volume 19, respectivamente, às fls. 3818-3819, 3820-3824 e 3825-3850 destes autos.

5.23.2 De início, o responsável contradiz o que afirmara a equipe de auditoria no que tange ao Índice de Infestação Predial - IIP o qual teria permanecido acima do aceitável pelo Ministério da Saúde (1%) em todo o ano de 2009.

5.23.3 De fato, alguns meses apresentam IIP abaixo do estipulado pelo referido Ministério, quais sejam: julho, agosto e setembro de 2009, conforme documento de fl. 312, anexo 2, v. 1.

5.23.4 Na verdade, quando se afirmou que aumentando o número de visitas aos imóveis certamente aumentaria o IIP, levamos justamente em consideração o período chuvoso onde há o aumento dos focos do mosquito *Aedes aegypti*, logicamente mais imóveis positivos seriam encontrados.

5.23.5 Rememorando o que foi descrito no relatório de auditoria, temos que em setembro de 2009 foram inspecionados 31.777 imóveis e em outubro, apenas 13.960 imóveis. Ora, se estamos adentrando no período chuvoso e como disse o responsável em suas justificativas (fl. 187) ‘Ao analisar o índice de Infestação Predial (IIP) no controle da Dengue, é de suma importância levar em conta a sazonalidade pluviométrica, caso contrário, pode-se incorrer em erro’, a lógica era aumentar o número de imóveis a serem inspecionados em outubro e não reduzi-los a menos da metade, ainda mais tendo a experiência de anos anteriores. Prova disso se constata nas palavras do próprio responsável em suas razões de justificativa relativamente ao item 1.6.1.4.9 do Acórdão 1236/2010-P, adiante transcrito conforme item 5.27 deste relatório, a respeito ao alto índice de pendência, sobre o que afirma ter adotado várias ações visando baixar o referido índice para patamares toleráveis: ‘Em consequência dessas estratégias, conseguimos uma redução do IPP de 5,46% para 2,42%. (Vide anexo XIV)’. Referido anexo está localizado à fl. 3819, v. 19, do anexo 6 deste processo.

5.23.6 O alto índice de pendência de imóveis visitados, em relação às metas pactuadas para 2009, atingiram um patamar de 34,19%, sendo que o PNCD preconiza um índice aceitável de 10%. Tal situação vem reforçar a assertiva de que, sendo inspecionados mais imóveis, maior a possibilidade de se encontrar focos do *Aedes aegypti*, principalmente em período chuvoso.

5.23.7 Considerando, pois, que na maior parte do exercício de 2009 o índice de infestação predial ficou acima do tolerado pelo Ministério da Saúde, e que, a nosso ver, não foram intensificadas as ações de combate ao mosquito transmissor da dengue no período mais crítico, as metas pactuadas, realmente, não foram alcançadas.

#### **5.24 – item 1.6.1.4.8 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.4.8. pela não elaboração de plano de contingência para o enfrentamento de epidemia de dengue com os requisitos exigidos no anexo da Portaria 2124/2002, nos anos de 2008, 2009 e 2010;

#### **5.25 – Razões de justificativa**

2.9. (1.6.1.4.8) A elaboração de plano de contingências para enfrentamento de possível epidemia de dengue para o ano de 2008, ocorreu em 2007 em conformidade com a Portaria 2124/2002 (anexo XVII), e orientações do PNCD. E, não se restringiu a mera formalidade como citam os auditores, haja vista, que após as discussões e elaboração final, com equipes intersetoriais (Atenção Básica, Planejamento, Comunicação, Educação na Saúde, além dos setores da Vigilância em Saúde), era encaminhado à Secretaria Estadual da Saúde para conhecimento e avaliação.

2.9.1. Em 2008 e 2009, criamos o grupo técnico para monitoramento e avaliação dos 10 componentes preconizados pelo PNCD/MS, enviado cópia para SESAU (anexo XVIII e XIX). Realimentamos com as informações necessárias e encaminhamos novamente ao Estado - SESAU. Até então Palmas era a única cidade do Estado a construir um Plano de Contingência (anexo XX), nem mesmo o Estado possuía o seu, e daí talvez o não questionamento, por parte destes, se estava de acordo ou não com a portaria.

2.9.2. Este plano de contingência foi elaborado para situações de enfrentamento de epidemias, tendo sido aprovado no Conselho Municipal de Saúde (anexo XXI), e partir daí, divulgado para todas as unidades de saúde da família, pronto-atendimentos, hospitais públicos e privados e profissionais de saúde.

2.9.3. Os quesitos ‘número de leitos disponíveis e unidades de saúde de referência’, não estão contidos no plano devido um estudo do grupo técnico, ter constatado que somente em caso de

epidemia a Atenção Básica disponibilizaria profissionais, números de leitos e unidades conforme demanda e necessidade.

2.9.4. Em março/2010 o Estado do Tocantins, através da Gerência do Núcleo de Dengue da SESAU elaborou um roteiro (anexo XXII) para a construção e implantação do plano em todos os municípios do Estado. A Área Técnica da capital reuniu com os setores afins para a adequação do novo modelo do Plano de Contingência que o Estado vem solicitando, a reconstrução do mesmo está sendo finalizada pela área técnica da SEMUS.

#### **5.26 – Análise**

5.26.1 Para melhor localização dos documentos referidos pelo responsável, em relação ao item acima elaboramos a seguinte tabela:

<b>Anexos referência</b>	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII
<b>Neste processo</b>	Anexo 6, volume 19					
<b>Folhas</b>	3851-3854	3855-3858	3859-3861	3862-3887	3888-3892	3893-3900

5.26.2 Segundo o responsável, o plano de contingência para enfrentamento de possível epidemia de dengue foi elaborado em 2007 em conformidade com a Portaria 2124/2002 e orientações do PNCD.

5.26.3 Pelo que depreendemos das justificativas (item 2.9), referido plano mereceu discussões com setores competentes, tendo sido aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde com divulgação para todas as unidades interessadas. Nos anos seguintes (2008 e 2009), foram promovidas as adequações necessárias com a participação da SESAU - Secretaria Estadual de Saúde.

5.26.4 Observamos, porém, que não houve mudanças entre os Planos de Contingências (outubro/2008 e janeiro/2010) apresentados à equipe de auditoria, (fls. 74-90, anexo 2, principal) e os encaminhados agora, como documento probante das suas justificativas (planos de outubro/2007 e outubro/2008, fls. 3863-3887, anexo 6, vol. 19).

5.26.5 Salienta, ainda, o responsável, que em março de 2010 a SESAU providenciou um roteiro objetivando a implantação do plano em todos os Municípios do Estado. A Secretaria Municipal de Saúde estaria se adequando ao novo modelo.

5.26.6 Considerando, pois, que a SEMUS não envidou esforços com vistas à elaboração de Planos de Contingências, os quais contemplassem todas as estratégias e requisitos estabelecidos na Portaria 2124/2002, julgamos inaceitáveis as justificativas apresentadas.

#### **5.27 – Item 1.6.1.4.9 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.4.9. por não terem adotado as providências cabíveis, com vistas a diminuir o índice de pendência do município, de forma a mantê-lo num patamar aceitável, conforme consignado no relatório de auditoria integrante destes autos; e

#### **5.28 – Razões de justificativa**

2.10. (1.6.1.4.9) O índice de pendências do município, contrariamente ao que consta do relatório da auditoria, encontra-se dentro de um patamar aceitável, muito embora nossa capital apresente peculiaridades tais como: sua extensão territorial (área de 2.219 km<sup>2</sup>), sua densidade populacional (população de 185.000 habitantes) e ainda, seu crescimento médio que segundo o IBGE é de 9,75% ao ano.

2.10.1. Segundo dados da SEDUMA - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação a ocupação territorial de Palmas está distribuída da seguinte forma:

#### **DESCRIÇÃO QUANTIDADE**

Lotes edificadas (residenciais) 44.103

Lotes vagos (residenciais) 33.700

Lotes edificadas (comerciais) 6.464

Lotes vagos (comerciais) 10.852

Fonte: SEDUMAH - Anexo XXIII - Mapa de Ocupação Territorial de Palmas/TO.

2.10.2. Ainda, de acordo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação - SEDUMAH, na época da concepção urbanística do plano diretor de Palmas previa-se que o mesmo, que abrangia apenas a área central da cidade (excetuando os Aurenys, Taquaralto e outros setores.) deveria comportar aproximadamente 2.000.000 de habitantes.

2.10.3. É inegável que estes fatores influenciam diretamente para o elevado índice de pendência (34,19% dos imóveis de rotina e 43,16% de PE's) registrados em 2009.

2.10.4. Visando amenizar estas peculiaridades as áreas com maior índice de pendências, denominadas de Pontos Estratégicos (PE) são trabalhadas de forma diferenciada, intersetorial, juntamente com os agentes de vigilância sanitária, que são acionados quando o proprietário ou responsável pelo PE não atende as recomendações feitas durante as visitas de rotina, gerando notificações (anexo XXIV). Este procedimento também é adotado em imóveis cujos responsáveis ignoram as ações dos agentes.

2.10.5. Seguindo às orientações constantes do 'Ofício Circ/SESAU/GABSEC/Nº 716/2007' (anexo XXV) e realizamos as contratações de Agentes de Limpeza Pública para realizar a remoção dos possíveis criadouros, haja vista que tais atividades não estavam compatíveis com as atribuições dos Agentes de Controle de Endemias (anexo XXVI). Desta forma, modificamos a metodologia de trabalho no controle da dengue, passando da regionalização de microáreas dos agentes (800 a 1000 imóveis/agente) para o trabalho de grupo, em forma de mutirão.

2.10.6. Promovemos ainda o incremento das ações de combate à dengue através de 'fotos aéreas' utilizadas para identificação de possíveis criadouros em locais de difícil acesso por parte dos agentes.

2.10.7. Foram criadas 03 (três) frentes de trabalho: uma na região norte, outra na central e a terceira na região sul, todas com aproximadamente o mesmo quantitativo de imóveis. Em seguida passamos a realizar o ingresso forçado nos imóveis identificados em estado de abandono.

2.10.8. Na realização desses trabalhos foi necessária a utilização de tendas, fornecimento de alimentação, composição de uma equipe de ingresso forçado, contratação de serviços de parapente motorizado para a realização de fotos aéreas, bem como a locação de veículos para dar suporte às ações.

2.10.9. Em consequência dessas estratégias, conseguimos uma redução do IPP de 5,46% para 2,42%. (Vide anexo XIV).

### 5.29 – Análise

5.29.1 A seguir tabela para melhor localizar-se neste processo, os anexos referenciados pelo responsável.

Anexos referência	XIV	XXIII	XXIV	XXV	XXVI
Neste processo	Anexo 6, volume 19		Anexo 6, volume 20		
Folhas	3818-3819	3901-3902	3903-4001	4003-4004	4005-4011

5.29.2 O responsável informa que, ao contrário do constante do relatório de auditoria, o índice de pendência encontra-se dentro de um patamar aceitável, no entanto, não indica o percentual alcançado.

5.29.3 Apresenta dados da SEDUMA – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação, tais como: extensão territorial (área de 2.219 km<sup>2</sup>), densidade populacional (185.000 habitantes) e crescimento médio (9,75% ao ano), fatores que teriam influenciado para o elevado índice de pendência registrado em 2009 (34,19% dos imóveis de rotina e 43,16% de pontos estratégicos).

5.29.4 Não cremos, entretanto, que tais fatores possam contribuir para elevar o índice de pendência. Se assim fosse, as grandes cidades com mais de um milhão de habitantes e enormes áreas geográficas jamais conseguiriam manter seus índices de pendências abaixo de 10%, percentual tolerável, preconizado pelo PNCD. Além do mais, em 2008, segundo consta da Ata da Reunião Ordinária do Comitê de Mobilização de Combate à Dengue, o índice de pendência ficou

dentro do tolerável para a mesma meta estabelecida para 2009, ou seja, 389.000 imóveis a serem inspecionados, conforme descrito no Relatório de Auditoria às fls. 41-42, em ‘situação encontrada’, do achado 3.5.

5.29.5 Diante de tal situação o responsável afirma ter trabalhado de forma diferenciada nas áreas de maior índice de pendências, os chamados Pontos Estratégicos (PE). Para tanto, desenvolveu diversas ações em conjunto com os agentes de vigilância sanitária, bem como realizou contratação de Agentes de Limpeza Pública para trabalharem na remoção de possíveis criadouros. Elencou, ainda, várias outras ações realizadas no combate a dengue, entre elas as ‘fotos aéreas’ utilizadas para identificação de possíveis criadouros em locais de difícil acesso.

5.29.6 Estas ações provavelmente foram adotadas somente em 2010, tendo em vista que a reunião do referido Comitê, de cuja ata extraíram-se os dados relativamente ao alto índice de pendência, aconteceu em 08/12/2009. Portanto, são providências adotadas com o fim de alcançar as metas pactuadas para 2010.

### **5.30 – item 1.6.1.4.10 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.4.10. pelo não tombamento e identificação dos bens e equipamentos adquiridos com recursos federais;

### **5.31 – Razões de justificativa**

2.11. (1.6.1.4.10) O tombamento e identificação dos bens e equipamentos adquiridos com recursos federais, bem como, toda administração e controle do patrimônio móvel municipal são atribuições da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, conforme consta do art. 24, inciso IX, da Lei Municipal 1.599, de 30 de janeiro de 2009. As atribuições consistem em recepcionar, conferir, tomar, armazenar e movimentar todos os bens e equipamentos adquiridos por esta municipalidade, desde a verificação dos empenhos e notas fiscais, bem como quantitativos e valores equivalentes, inscrições dos números patrimoniais e seus endereços atuais.

2.11.1. De acordo com o Decreto Municipal 115, de 03 de fevereiro de 2010, a liquidação dos empenhos e os consequentes pagamentos de todos os bens e equipamentos patrimoniais é indispensável que tenha ocorrido o devido tombamentos. Vejamos:

**art. 20. Os equipamentos e materiais permanentes adquiridos somente terão a Nota de Liquidação processada após o registro e tombamento do bem, devidamente anotado no documento fiscal, a ser feito pela Gerência do Patrimônio e Almoxarifado da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.**

**art. 21. O processo de realização de despesas deverá ser submetido a Coordenação de Controle Interno, que verificará a regularidade e formalidade dos autos, antes da emissão da Nota de Empenho e após a emissão da Nota de Liquidação.**

2.11.2. Ressaltamos, que de acordo com a Gerência de Patrimônio, em um curto período em que as plaquetas de identificação de bens e equipamentos estavam em falta, alguns moveis estavam sem suas respectivas placas, dentre eles, os móveis da Unidade de Resposta Rápida - URR, porém, esta situação já foi resolvida e os mesmos já estão devidamente plaquetados. Portanto, os bens e equipamentos da Vigilância em Saúde, adquiridos com recurso próprio e/ou federal estão devidamente tombados, o que se comprova com o relatório (anexo XXVII - relação de tombamento), onde consta: descrição do setor, data da incorporação, especificação do bem, tipo (compra/convênio) e situação do bem (estado de conservação).

### **5.32 – Análise**

5.32.1 Conforme declara o responsável, o tombamento e identificação dos bens e equipamentos adquiridos com recursos federais, bem como toda administração e controle do patrimônio móvel municipal são da alçada da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento (art. 24, inciso IX, da Lei Municipal 1.599, de 30 de janeiro de 2009), cujas atribuições, dentre outras, é promover as inscrições dos números patrimoniais de todos os bens e equipamentos adquiridos pela municipalidade, indicando seus endereços.

5.32.2 Já o Decreto Municipal 115/2010 em seu art. 20 determina que o registro e tombamento dos bens adquiridos são efetuados pela Gerência do Patrimônio e Almoxarifado da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, antes mesmo do processamento da Nota de Liquidação.

5.32.3 Diante de tal normativo, torna-se inegável que houve falha por parte do órgão responsável não providenciando a imediata identificação e tombamento dos bens. No entanto, ao acostar relatório com relação de bens e equipamentos da Vigilância em Saúde (anexo 6, v. 20 fls. 4014-4067), adquiridos com recursos federais, devidamente tombados, onde constam todas as informações a eles inerentes, consideramos sanada esta impropriedade.

#### **6 – Da audiência determinada pelo Acórdão 1236/2010 – Plenário, abaixo transcrito:**

6.1 – Transcreveremos, a seguir, o item 1.6.1.5 do referido acórdão, agrupando seus subitens, com as razões de justificativa apresentadas, na íntegra, e respectivas análises.

1.6.1.5. a audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos responsáveis Srs. Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde e Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal, para, no prazo de quinze dias, apresentarem as razões de justificativa, por terem autorizado pagamento de despesas com:

1.6.1.5.1. alimentação/lanche/coffe-break, no valor de R\$ 210.824,60 (duzentos e dez mil e oitocentos e vinte e quatro reais e sessenta centavos);

1.6.1.5.2. locação de veículos, no valor de R\$ 156.895,13 (cento e cinquenta e seis mil, oitocentos e noventa e cinco reais e treze centavos);

1.6.1.5.3. locação de tendas, no valor de R\$ 137.839,80 (cento e trinta e sete mil, oitocentos e trinta e nove reais e oitenta centavos);

1.6.1.5.4. criação de mídia, no valor de R\$ 92.000,00 (noventa e dois mil reais), para a empresa Casa Brasil Comunicação Estratégica Ltda.-ME, CNPJ 08.050.108/0001-09, no âmbito do Processo 36399/07, sem que haja no processo informação sobre o produto final adquirido;

1.6.1.5.5. seguros de veículos da frota da Semus, no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) (extrato da conta corrente no Anexo 1), no âmbito do Processo 3791/09, quando apenas um veículo que serve a vigilância sanitária teve a apólice de seguro contratada, o veículo Ford F-350 Placa MWK 3299;

1.6.1.5.6. diárias para ajuda de custo quando as despesas já estavam sendo custeadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito dos processos 13.836/09 e 539/09, uma vez que tais despesas não se apresentam regulares, configurando infringência dos artigos 19, 20, 21 e 22 da Portaria 1.172/GM, de 15 de janeiro de 2004'

#### **6.2 – Razões de justificativa**

2.12. Quanto à *autorização de pagamento de despesas* abaixo identificadas, cumpre preliminarmente ressaltar que o norteador da elaboração do orçamento na área da saúde é o 'Plano de Saúde', sendo que este plano encontra-se disciplinado pela Lei 8080/90, também chamada de Lei da Saúde, vejamos:

**Art 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:**

(...)

**X- elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde - SUS, de conformidade com o plano de saúde;**

(...)

**Art 36. O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde - SUS será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.**

**§ 1º Os planos de saúde serão à base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde - SUS, e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.**

2.12.1. Por outro lado, a Portaria GM/MS Nº 3.332, de 28 de dezembro de 2006, regulamenta o Sistema de Planejamento do SUS e define a função autorizativa de despesas com ações e serviços de saúde que o Plano de Saúde e a Programação Anual possuem:

**Art 2º. Definir como Plano de Saúde o instrumento básico que, em cada esfera de gestão, norteia a definição da Programação Anual das ações e serviços de saúde, assim como da gestão do SUS.**

(...)

**Art 3º. Definir como Programação Anual de Saúde o instrumento que operacionaliza as intenções expressas no Plano de Saúde, cujo propósito é determinar o conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da gestão do SUS.**

**§ 1º. A Programação Anual de Saúde deve conter:**

**I - a definição das ações que, no ano específico, irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano de Saúde;**

**II - o estabelecimento das metas anuais relativas a cada uma das ações definidas;**

**III - a identificação dos indicadores que serão utilizados para o monitoramento da Programação;**

**IV - a definição dos recursos orçamentários necessários ao cumprimento da Programação, (grifo nosso)**

**§ 2º. A Programação Anual de Saúde congrega - de forma sistematizada, agregada e segundo a estrutura básica constante do § 1º precedente - as demais programações existentes em cada esfera de gestão.**

**§ 3º. O horizonte temporal da Programação Anual de Saúde coincide com o período definido para o exercício orçamentário e tem como bases legais para a sua elaboração a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.**

2.12.2. Portanto, as despesas com ações de saúde deverão ser autorizadas pelo Plano de Saúde, e deliberado pelo Conselho Municipal de Saúde, (anexo XXVIII). Ressalta-se que as despesas autorizadas pelo Gestor Municipal estão inseridas nas ações e estratégias do Plano Municipal de Saúde e Programação Anual.

2.12.3. A seguir as justificativas individualizadas por despesa:

2.12.3.1. Alimentação/lanche/coffe-break: essas despesas ocorreram em virtude da situação emergencial enfrentada e informada, com base no Plano de Ação desenvolvido, as equipes de combate à dengue estavam trabalhando, de forma contínua e ininterrupta nas três regiões da cidade: Centro, Norte e Sul, sendo necessário o fornecimento de almoços e lanches. Já os coffe-break's foram fornecidos nos eventos de capacitação dos agentes e também da comunidade através de seminários, simpósios, cursos e palestras, promovidos visando o aprimoramento das equipes e a conscientização da população.

2.12.3.2. Locação de veículos: esta despesa também decorreu do PLANO EMERGENCIAL DE COMBATE A DENGUE, que exigia adoção de medidas emergenciais e práticas visando mudanças radicais nos índices da dengue na cidade. Os veículos locados foram utilizados para transporte das equipes de agentes de combate a dengue, agentes de serviços públicos responsáveis pelo recolhimento dos resíduos sólidos e outros atendimentos de emergência. É importante lembrar que Palmas é uma cidade com grandes vazios urbanos, seus adensamentos urbanos são espalhados, resultando em grandes áreas urbanas desabitadas, passíveis de utilizações indevidas o que dificulta ainda mais a atuação do Poder Público nas ações de combate a endemias. A grande distancia entre os adensamentos/grupos urbanos dificulta e encarece a locomoção de norte a sul e de leste a oeste, tornando-se necessária à utilização de veículos para o transporte das equipes de serviços, visando mais rapidez, agilidade e eficácia no combate ao agravo.



2.12.3.3. *Locação de tendas*: esta é outra despesa decorrente do *PLANO EMERGENCIAL DE COMBATE A DENGUE*, haja vista que a cidade foi dividida em três regiões: Norte, Central e Sul, sendo que foram desenvolvidas diversas atividades nas quadras dessas regiões. Assim, as tendas foram utilizadas como ponto de encontro, abrigo e refeitório dos agentes de saúde, agentes de serviços públicos que estavam trabalhando nas quadras. Este ponto de apoio se fez necessário em virtude do horário de trabalho das equipes que atuavam de 8 às 12 e das 14 às 17 horas, bem como, em virtude das chuvas e/ou do calor intenso de nossa cidade.

2.12.3.4. *Criação de mídia*: segundo Relatório da Auditoria não consta do processo auditado informações quanto ao produto final contratado/adquirido, todavia, esta despesa resultou de recomendação do Ministério Público Estadual e do *PLANO EMERGENCIAL DE COMBATE A DENGUE*, haja vista que, é afirmado pelos especialistas em matéria de comunicação que *a mídia é um forte meio de comunicação utilizado também como uma forma de educação e, sobretudo de conscientização da população na divulgação e educação na forma de combate aos possíveis focos do mosquito*. Portanto, o produto final adquirido quanto ao meio de educação e conscientização da população não se mede e nem se prova através de objetos, mas podemos apresentar os CD e DVDS de divulgação e conscientização destinados a população.

2.12.3.4.1. No início de 2007, em parceria com o Governo Federal e Estadual e com os grandes meio de comunicação, foram realizadas várias campanhas, dentre as quais: ‘Brasil unido contra a dengue’, ‘Guerra contra a Dengue’ e ‘Não dê trégua contra a dengue’ (material de divulgação em anexo XXIX)

2.12.3.4.2. Tais ações envolvem: entrega de panfletos, realização de palestras e, inclusive, publicações nos grandes meios de comunicação, distribuição de brindes de incentivo na campanha contra a dengue como sugerido na proposta. Em todas estas ações o Município de Palmas solicita a cobertura da imprensa local, fazendo assim à divulgação dos objetivos das campanhas. No ano de 2008 foram várias as reportagens divulgadas nas grandes redes de Televisão, como se vê na mídia (DVD) vide anexo XXIX.

2.12.3.5. No início de 2007, em parceria com o Governo Federal e Estadual e com os grandes meios de comunicação, foram realizadas várias campanhas, dentre as quais: ‘Brasil unido contra a dengue’, ‘Guerra contra a Dengue’ e ‘Não dê trégua contra a dengue’ (material de divulgação em anexo XXX).

2.12.4. *Seguros de veículos*: Quando da proposta e fechamento do pregão presencial, o valor foi fixado para os veículos constantes na relação, ou seja, a seguradora não apresentou valor unitário. Com isso, no momento do empenho, foi feito um rateio entre os blocos de financiamento, ou seja, R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) para vigilância, R\$ 18.050,00 (dezoito mil e cinquenta reais) para o MAC, R\$ 18.050,00 (dezoito mil e cinquenta reais) para a Atenção Básica.

2.12.5. *Diárias para ajuda de custo*: Diária, segundo o manual do servidor da FIOCRUZ, é a indenização a que faz jus o servidor que, serviço, se afastar da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional, ou para o exterior, destinado a cobrir despesas de pousada, alimentação e locomoção urbana. A frequência de cursos de capacitação é direito dos trabalhadores do Sistema Único de Saúde, como uma proposta de ação capaz de contribuir para a necessária transformação dos processos formativos e das práticas pedagógicas e de saúde, como vislumbra a legislação norteadora do Pacto pela Saúde: Portaria MS/GM 399/2006.’

### 6.3 – Análise

6.3.1 Os mencionados arquivos XXVIII, XXIX e XXX, correspondem, neste processo, respectivamente, aos v. 20, fls. 4668-4069, v. 21, fl. 4076 e v. 21, fl. 4075, todos do anexo 6.

6.3.2 No que concerne às justificativas trazidas pelo responsável, na forma supratranscrita (item 2.12 até 2.12.3.5), afiguram-se-nos aceitáveis, dadas as explicitações convincentes, considerando-se que as ações desenvolvidas, geradoras de despesas, ocorreram em função do apoio logístico ligado à área de Vigilância em Saúde, em atendimento, principalmente, ao Plano Emergencial de Combate à Dengue.

6.3.3 Quanto ao pagamento de R\$ 18.000,00 referentes a despesas de seguros de veículos (item 2.12.4) da frota da SEMUS, a justificativa apresentada no item 2.12.4 pelo responsável evidencia-se insuficiente, uma vez que não foi possível detectar o valor unitário do seguro e a que veículo refere-se tal valor que, por sinal, está bem acima do praticado no mercado, conforme aludido pela equipe de auditoria, considerando-se a apólice de seguro de apenas um carro.

6.3.4 Relativamente a diárias para ajuda de custo, a justificativa apresentada (item 2.12.5) não condiz com a realidade apurada pela equipe de auditoria no que tange à duplicidade de pagamento, não explicitada, razão pela qual deixamos de acatá-la, devendo ser providenciada a devolução do valor pago a maior pelos servidores beneficiados.

## **7 – Da audiência do responsável, relativa ao item 1.6.1.6 do Acórdão 1236/2010 – Plenário, abaixo transcrito:**

7.1 Reproduziremos cada subitem acompanhados das razões de justificativa do responsável, seguidas das respectivas análises:

**1.6.1.6.** a audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, do responsável Sr. Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal de Palmas/TO, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa por:

1.6.1.6.1. não ter implementado o Fundo Municipal de Saúde, descentralizando a execução orçamentária e financeira dos recursos do FNS, de forma a possibilitar o gerenciamento pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme previsto no inciso III do art. 9º e inciso II do art. 15º da Lei 8080/90;

### **7.2 – Razões de justificativa**

**2.3. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PALMAS:** Quanto à alegação de que o **Fundo Municipal de Saúde de Palmas** ainda não foi implantado, conforme previsto no inciso III, do art. 9º e inciso II do art. 15 da Lei 8080/90, cumpre esclarecer que, os Municípios de todo País estavam encontrando dificuldades em promover a criação e inscrição no CNPJ específico para seus Fundos Municipais de Saúde. Esta dificuldade de implementação decorreu de procedimentos divergentes dos pontos de atendimento da Receita Federal.

2.3.1. A dificuldade dos Municípios era tamanha que o próprio Ministério da Saúde através da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, emitiu em 30 de julho de 2007 a NOTA TÉCNICA 001/MS/SE/FNS na tentativa de dirimir dúvidas quanto à inscrição dos Fundos de Saúde no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ/MF. Segundo esta Nota Técnica, a inscrição no CNPJ situava-se disposta na Instrução Normativa RFB nº 748, de 28/06/2007, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e suas modificações, sendo aplicável no caso o disposto em seu art. 11, inciso I, combinado com o § 1º.

2.3.2. Todavia, ainda assim os Municípios estavam tendo dificuldades operacionais no sítio da Receita Federal, tanto é que em 08 de fevereiro de 2010 a Receita Federal publicou a Instrução Normativa RFB nº 1005, alterando a anterior (Instrução Normativa RFB nº 748, de 28/06/2007) visando facilitar a inscrição dos Fundos de Saúde, individualizando a codificação. Esta nova codificação é derivada da Tabela de Natureza Jurídica aprovada em 2009 pela Comissão Nacional de Classificações- CONCLA, pertencente ao IBGE.

2.3.3. Salienta-se que a Instrução Normativa 748/2007 não atendia as peculiaridades que norteiam os Fundos da Saúde. A nova codificação, bem como, a nova Instrução Normativa da Receita Federal (Instrução Normativa RFB nº 1005, de 08/02/2010), originaram à NOTA TÉCNICA - CONASEMS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, que, finalmente veio aclarar e socorrer os Municípios no que se refere à inscrição de seus Fundos Municipais de Saúde no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

2.3.4. Ressalte-se ainda, que com a nova tabela de codificação foi criada a NJ 120-1 – Fundos Públicos, que foram definidos da seguinte forma:

**‘os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320, de 17/03/1965, criados no âmbito de**

**qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas’.**

2.3.5. Comprovando-se que as dificuldades de inscrição dos Fundos no CNPJ de fato existiram, basta observar as datas das mudanças e orientações acima informadas, acrescentamos ainda, o *Memorando Circular nº 0158 MS/SE/FNS, de 15 de abril de 2010*, que instrui sobre o cadastramento/habilitação no sistema GESCON.

2.3.6. Diante do exposto, considerando que as orientações para inscrição dos Fundos de Saúde no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, foram tumultuadas e divergentes, o CNPJ/MF do Fundo de Saúde do Município de Palmas conseguiu sua inscrição em 12/08/2009. (cópia anexa).

### **7.3 – Análise**

7.3.1 É vasta a legislação que indica a necessidade de criação do Fundo de Saúde nos estados, municípios e distrito federal. De acordo com o § 3º do art. 77, acrescido conforme art. 7º da Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000 ‘Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.’

7.3.2 A Lei 8142/90, em seu art. 4º, inciso I, assim dispõe:

art. 4º - Para receberem os recursos de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

I – Fundo de Saúde;

7.3.3 Também a Portaria 204/GM, de 29 de abril de 2007 dispõe em seu art. 5º o que segue:

art. 5º- Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento, observados os atos normativos específicos.

7.3.4 A determinação constitucional de que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde sejam aplicados por meio de Fundos de Saúde obrigou os municípios à criação de seus respectivos fundos. No entanto, a grande maioria não foi capaz de implementá-los, principalmente por entraves relacionados à inscrição no CNPJ junto a Receita Federal do Brasil.

7.3.5 Nesse sentido, assiste razão ao responsável quando diz que os municípios tiveram dificuldades na criação e implementação dos seus fundos municipais de saúde. Em pesquisa ao site do Ministério da Saúde constatou-se que até novembro de 2009, apenas 1750 municípios haviam obtido a regularidade cadastral dos fundos junto à Receita Federal, (menos de um terço dos municípios brasileiros).

7.3.6 Diversos normativos foram editados com o fim de orientar os municípios quanto à obrigatoriedade de criação do CNPJ para implantação do Fundo de Saúde, entre outros, a Instrução Normativa SRF nº 748/2007 que dispõe sobre o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, em seu art. 11 *caput*, inciso XI, que prevê: ‘são também obrigados a se inscrever no CNPJ, os fundos públicos de natureza meramente contábil.’; a Nota Técnica 001 MS/SE/FNS, de 30/07/2009; e a Instrução Normativa RFB nº 1005/2010, art. 11, inciso XI.

7.3.7 O Fundo Municipal de Saúde de Palmas foi instituído por meio da Lei 141/91, mas não implementado à época. Em 2009, a Lei municipal 1626, de 12/08/2009 estabelece normas de gestão e aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde e revoga a Lei 141/91, porém, na prática, não se mostra adequadamente implantado, mesmo tendo sua inscrição no CNPJ/MF efetivada em 12/08/2009.

7.3.8 Considerando, entretanto, as dificuldades enfrentadas pelos municípios para implementação dos fundos de saúde, vez que, ainda pairam dúvidas sobre o assunto, tais como, se a inscrição no CNPJ pode ser na condição de ‘matriz ou filial’ e que, dependendo da situação adotada e levando em conta as características do município, pode gerar implicações de ordem técnico-operacional, administrativa e contábil, opinamos por aceitar as justificativas apresentadas pelo

responsável, sem prejuízo de que seja alertada a Prefeitura Municipal de Palmas quanto à completa e adequada implementação do Fundo Municipal de Saúde.

#### **7.4 – Item 1.6.1.6.2 do Acórdão 1236/2010 - Plenário**

1.6.1.6.2. não ter realizado o aporte adequado de recursos, a título de contrapartida, para a área de vigilância em saúde, conforme disposições contidas no § 1º do art. 16 da PT/GM/MS nº 1172/2004 c/c art. 15 da mesma Portaria, apresentando, na oportunidade, documentação comprobatória, se for o caso, das justificativas apresentadas

#### **7.5 – Razões de justificativa**

7.5.1 As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raul de Jesus Lustosa Filho, em relação a este item constam do documento de fls. 197-216 a partir do item 2.4 (fl. 212).

7.5.2 O responsável procura demonstrar, com base nos artigos 15 e 16, § 1º da Portaria 1172/GM/2004, os percentuais e respectivos valores relativos à contrapartida a cargo do município, nos anos de 2008 e 2009, conforme quadro abaixo:

<b>Ano</b>	<b>Repasso TFVS (R\$)</b>	<b>Contrapartida (20%)</b>
2008	1.323.242,10	264.648,42
2009	1.521.794,56	304.358,91

7.5.3 Afirma que naqueles anos foram aplicados recursos, com fonte do Tesouro Municipal, destinados à contrapartida do TFVS os valores, respectivamente, de R\$ 4.013.525,88 e R\$ 4.543.673,19, portanto, bem mais do estipulado pela referida portaria.

7.5.4 Apresenta quadros referentes aos exercícios de 2008 e 2009 (p. v. 1, fls. 213-215) onde são relacionados os objetos de aplicação dos recursos, os processos respectivos, os valores e os documentos comprobatórios.

7.5.5 Informa que os empenhos e liquidações apresentados ‘foram reimpressos do Sistema de Contabilidade, seus originais se encontram nos respectivos processos que ainda estão em trâmite em outras pastas, como: Tesouraria, Arquivo Geral e Assessoria de Comunicação Central.’

7.5.5 Ante as informações acima e documentos acostados as suas justificativas, julga ter comprovado que o município, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, aplicou recursos próprios muito acima do valor definido na Portaria 1172/2004.

#### **7.6 – Análise**

7.6.1 Conforme o achado constante do item 3.3 do relatório de auditoria (fl. 38), não foi constatado nenhum valor a título de contrapartida municipal na conta específica de Epidemiologia e Controle de Doenças, conforme estabelece a Portaria 1172/GM, de 15 de junho de 2004 e Portaria Conjunta/SE nº 8, de 29 de junho de 2004, no que se refere à contrapartida municipal para o TFVS.

7.6.2 Questionado, o Secretário Municipal de Saúde informou à equipe que as ‘contrapartidas do município se dá pelas fontes de recursos 0010 - Tesouro Municipal e 0040 - Ações de Serviços Públicos em Saúde-ASPS, cujas notas de reservas, empenhos e liquidações encontram-se nos processos ora sob análise dessa auditoria’ e que ‘outros valores de contrapartida municipal são os pagamentos da FOPAG (salários e encargos) dos servidores da Vigilância em saúde, conforme relatórios em anexo’. Os referidos anexos estão acostados às fls. 45 a 73 do Anexo 2.

7.6.3 Naquela oportunidade, a equipe de auditoria concluiu (fl. 39):

O esclarecimento prestado pela Secretário Municipal pouco elucidou a questão. A uma, porque não demonstra quais as despesas que foram custeadas pelos recursos de contrapartida, nem tão pouco enumera quais os processos em posse da equipe de auditoria que se referiam a recursos de contrapartida. A dois, porque dos relatórios (cópia do Demonstrativo da Execução Orçamentária por Programa e Ação - Anexo 11 às fls. 45 a 73 do Anexo 2) encaminhados à equipe como comprovação de pagamentos da folha dos servidores da Vigilância em Saúde não esclarece nem demonstra, também, a aplicação de recursos de contrapartida. Na verdade, os anexos pouco

revelam. Portanto, houve violação às disposições contidas no § 1º do art. 16 da PT/GM/MS nº 1172/2004, o que poderá ocasionar a penalidade contida no art. 21.

7.6.4 A penalidade acima referenciada constitui-se na suspensão do repasse dos recursos tratados no art. 19 da mesma portaria, pela SVS – Secretaria de Vigilância em Saúde.

7.6.5 Os documentos que acompanham as justificativas ora em exame, apresentados como comprovantes da contrapartida do município estão inseridos no anexo 6, volume 24 a 27, às fls. 4191-4718 destes autos e se constitui em Relatório Analítico de Abastecimento por Veículo, quitação de contas de energia, relação de gastos de energia e relação de gastos com telefone, notas de empenhos e de liquidação e resumo de folha de pagamento.

7.6.6 No exame das notas de empenho, notas de liquidação e demais documentos encaminhados, em confronto com as informações constantes dos quadros apresentados em seu arrazoado às fls. 213-215 verificamos que houve aplicação de recursos de contrapartida no âmbito da vigilância em saúde, embora não tenha sido efetuado depósito, a esse título, na conta específica do TFVS.

7.6.7 Desse modo, opinamos por que sejam aceitas as razões de justificativa quanto a este item.

## 8 – Conclusão

8.1 A tomada de contas especial, em que se converteu o presente processo, traz as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em resposta às comunicações citatórias a eles encaminhadas.

8.2 O cerne da questão está na transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde - TFVS para pagamento de despesas estranhas à área de saúde, com violação ao disposto na Portaria 204/GM de 29 de janeiro de 2007 e artigos 19, 20, 21 e 22 da Portaria 1.172/GM, de 15 de janeiro de 2004.

8.3 Os responsáveis promoveram o remanejamento de recursos entre os blocos de financiamento da saúde, vedado pela Portaria 204/2007, incorrendo em desvio de finalidade, sendo, ainda, incapazes de comprovar a efetiva aplicação desses recursos em ações e serviços de saúde.

8.4 Por esse motivo, considerando que o Município de Palmas se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, a ele deve ser imputado o débito, em consonância com o art. 3º da Decisão Normativa 57/2004.

8.5 De outra parte, em relação aos demais responsáveis, não restou comprovado os seus locupletamentos, razão pela qual se conclui pela irregularidade de suas contas, sem débito, imputando-lhes, entretanto, a multa prevista no art. 58, da Lei 8.443/92.

8.6 No que diz respeito às audiências levadas a efeito, em obediência às determinações constantes do Acórdão 1236/2010 – TCU Plenário, as razões de justificativa apresentadas tiveram como resultados de suas análises o que segue:

Item do Acórdão	Item da instrução	Responsáveis	Cargo	Resultado das análises
1.6.1.2	3	Antonio Luiz Coelho	Procurador-Geral do município	Aceitas
1.6.1.3	4	Samuel Braga Bonilha Raul de Jesus Lustosa Filho	Secretário de Saúde	Não aceitas
			Prefeito de Palmas	Não aceitas
1.6.1.4.1	5.3	Samuel Braga Bonilha Claudio Gilberto Garcia	Secretário de Saúde Diretor de Vig. em Saúde	Não aceitas
1.6.1.4.2	5.6			Não aceitas
1.6.1.4.3	5.9			Não aceitas
1.6.1.4.4	5.12			Não aceitas
1.6.1.4.5	5.15			Aceitas
1.6.1.4.6	5.18			Não aceitas
1.6.1.4.7	5.21			Não aceitas

1.6.1.4.8	5.24			Não aceitas
1.6.1.4.9	5.27			Não aceitas
1.6.1.4.10	5.30			Aceitas
1.6.1.5.1	6.1	Samuel Braga Bonilha Raul de Jesus Lustosa Filho	Secretário de Saúde Prefeito de Palmas	Aceitas
1.6.1.5.2				Aceitas
1.6.1.5.3				Aceitas
1.6.1.5.4				Aceitas
1.6.1.5.5				Não aceitas
1.6.1.5.6				Não aceitas
1.6.1.6.1	7.1	Raul de Jesus Lustosa Filho	Prefeito de Palmas	Aceitas
1.6.1.6.2	7.4			Não aceitas

8.7 Da análise empreendida verifica-se que não há uma preocupação constante dos gestores municipais no que se refere à saúde preventiva no município. As estratégias no combate à dengue e leishmaniose visceral canina (calazar), não foram devidamente implementadas, ao menos no período abrangido pela auditoria, visto que não surtiram os efeitos esperados, tornando-se recorrente a ameaça de epidemia dessas doenças, dada a crescente quantidade de casos notificados a cada ano.

8.8 Pela rejeição das razões de justificativa, em relação a diversos itens das audiências empreendidas, serão propostas determinações, alertas, bem como multa aos responsáveis.

### 9 – Proposta de Encaminhamento

9.1 Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público junto ao TCU para posterior envio ao Gabinete do Exmº Ministro-Relator Augusto Sherman com as seguintes propostas:

9.1.1 não acatar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis;

9.1.2 julgar, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ e parágrafo 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, irregulares as contas do Município de Palmas/TO, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar de 31/01/2012, para que comprove perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Municipal de Saúde – FMS, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Data da ocorrência	Valor do débito (R\$)
28/11/2008	200.000,00
28/11/2008	8.000,00
12/12/2008	10.217,97
16/12/2008	80.000,00
28/8/20009	147.700,00
04/12/2009	577.209,30
30/12/2009	120.000,00
30/12/2009	150.000,00
<b>T o t a l</b>	<b>R\$ 1.293.127,27</b>

9.1.3 julgar irregulares, sem débito, as contas dos senhores Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal de Palmas/TO, CPF 170.256.211-53 e Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde, CPF 263.837.131-9, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/92, imputando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a

partir da data do acórdão condenatório até a data do recolhimento, se paga em atraso, na forma prevista na legislação em vigor;

9.1.4 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;

9.1.5 determinar, com fundamento no art. 209, § 6º do RI/TCU, a remessa da documentação destes autos à Procuradoria da República do Estado do Tocantins, para as providências cíveis e penais que julguem cabíveis;

9.2 No tange às audiências:

9.2.1 aceitar as razões de justificativa do Sr. Antônio Luiz Coelho, Procurador-Geral do município, relativamente ao item 1.6.1.2 do Acórdão 1236/2010, TCU – Plenário, afastando-o do rol de responsáveis.

9.2.2 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde, CPF 263.837.131-91, referente aos itens 1.6.1.3, 1.6.1.4.1 a 1.6.1.4.4, 1.6.1.4.6 a 1.6.1.4.9, 1.6.1.5.5 e 1.6.1.5.6, do referido acórdão, tendo em vista que o responsável não elucidou as irregularidades em relação a estes itens;

9.2.3 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal de Palmas/TO, CPF 170.256.211-53, acerca dos itens 1.6.1.3, 1.6.1.5.5 e 1.6.1.5.6, do mesmo Acórdão, por não ter logrado êxito em sanear as irregularidades apontadas;

9.2.4 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cláudio Gilberto Garcia, Diretor de Vigilância em Saúde, CPF 430.780.871-15, relativamente aos itens 1.6.1.4.1 a 1.6.1.4.4, 1.6.1.4.6 a 1.6.1.4.9, do mencionado acórdão, por não elidir as irregularidades detectadas no âmbito da fiscalização realizada por este Tribunal, na Secretaria Municipal de Saúde de Palmas;

9.2.5 aplicar aos responsáveis acima nominados, multa individual prevista no inciso II do art. 58, da Lei 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da data da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do acórdão condenatório, até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2.6 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas à notificação;

9.2.7 Alertar à Prefeitura Municipal de Palmas/TO no sentido de que:

9.2.7.1 a aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde do município e os transferidos pela União para a mesma finalidade deve ocorrer por meio de Fundo de Saúde, devidamente implementado e sob a direção da Secretaria Municipal de Saúde, sendo que, a inobservância desse modelo de gestão do Sistema Único de Saúde pode vir a ensejar multa aos responsáveis, sem prejuízo das demais sanções cabíveis. (item 1.6.1.6.1 do Acórdão 1236/2010-P)

9.2.7.2 não realizar o aporte adequado de recursos, a título de contrapartida, para a área de vigilância em saúde, conforme disposições contidas no § 1º do art. 16 da PT/GM/MS nº 1172/2004 c/c art. 15 da mesma Portaria, pode ensejar multa aos responsáveis;

9.2.8 determinar à Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO que, no prazo de 60 dias, identifique todos os servidores beneficiados com o pagamento de diárias em duplicidade, a exemplo dos pagos nos processos 13.836/09 e 539/09, promova a imediata devolução aos cofres do Fundo Municipal de Saúde e encaminhe cópia dos documentos comprobatórios a este Tribunal;

9.2.9 dar ciência ao Fundo Nacional de Saúde da deliberação que vier a ser tomada.”

4. O titular da unidade técnica, todavia, manifestou-se parcialmente divergente quanto à proposta de encaminhamento formulada na instrução, especialmente quanto ao montante e à responsabilidade pelo débito apurado nos autos. Transcrevo, a seguir, o parecer do Secretário de Controle Externo no Estado do Tocantins, proferido conforme peça 7, p. 2-8:

“Originalmente, o presente processo tratou de auditoria na Prefeitura Municipal de Palmas/TO, realizada no período de 23/3 a 7/4/2010, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos transferidos para ações de vigilância epidemiológica (fls. 22-82).

2. A equipe de fiscalização verificou as seguintes irregularidades na gestão desses recursos, em síntese (fl. 23):

- Ausência de comprovação de apreciação do edital e do contrato pela assessoria jurídica nos processos licitatórios referentes à modalidade convite (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93);

- Fracionamento de despesa caracterizado por aquisições frequentes de produtos ou contratações de serviços de mesma natureza em processos distintos e/ou com valores bem próximos aos limites previstos no art. 23, da Lei 8.666/93 c/c art. 24 da mesma lei, incisos I e II;

- Precariedade na gestão dos recursos da Vigilância em Saúde;

- Meta da PPI/VS não cumprida;

- O município não tem feito o aporte adequado de recursos, a título de contrapartida, para a área de vigilância em saúde;

- O município não tem plano de contingência para o enfrentamento de epidemia de dengue ou o plano de contingência é meramente pró-forma;

- Os índices de pendência no município estão acima dos aceitáveis conforme padrão definido nas normas do PNCD e da Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins;

- Os recursos do TFVS estão sendo utilizados para despesas não regulares ou foram alocados para aplicação em finalidades não específicas da vigilância em saúde;

- O Fundo Municipal de Saúde de Palmas não foi implementado.

3. Em consequência, propôs diversas audiências para as falhas verificadas (fls. 71-74). Sugeriu, ainda, a conversão do processo em tomada de contas especial para citação dos responsáveis em relação à transferência de recursos do bloco da Vigilância em Saúde para pagamento de despesas estranhas a essa área.

4. Ao apreciar o processo, o Plenário deste Tribunal proferiu o Acórdão 1236/2010, nos termos propostos por esta unidade técnica, com a conversão do processo em tomada de contas especial (fls. 85-87).

5. A instrução precedente analisou as defesas encaminhadas pelos responsáveis (fls. 263-294), tendo a anuência da Diretora (fl. 295).

6. Propôs rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, julgar irregulares as contas de todos os citados e condenar apenas o Município de Palmas ao pagamento dos valores, com o recolhimento da dívida ao Fundo Municipal de Saúde (fl. 293).

7. Em relação às audiências, propôs, inicialmente, acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Luiz Coelho, Procurador-Geral do município, com seu afastamento do rol de responsáveis.

8. Sugeriu, ainda, rejeitar parte das razões de justificativa e aplicar multa aos seguintes responsáveis: Sr. Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde, Sr. Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal e Sr. Cláudio Gilberto Garcia, Diretor de Vigilância em Saúde.

9. Feito esse breve histórico, passo às considerações sobre o mérito do presente processo.

10. Manifesto-me, desde já, de acordo com as conclusões assinaladas para as audiências. Considerando a percuciência empreendida na análise das razões de justificativa na instrução precedente, entendo desnecessário tecer novas considerações.

11. Entretanto, no que se refere às citações, é oportuno fazer nova análise da matéria. Em função da similitude das defesas, a referência será a da prefeitura (fls. 239-257).

12. As citações foram motivadas por transferências verificadas na conta do bloco da Vigilância em Saúde, que abriga recursos federais transferidos mediante o Fundo Nacional de Saúde com destinação exclusiva para financiamento de ações nessa área, nos seguintes valores:



Data	Valor (R\$)
28/11/2008	208.000,00
12/12/2008	10.217,97
16/12/2008	80.000,00
28/8/20008	147.700,00
04/12/2009	577.209,30
30/12/2009	120.000,00
30/12/2009	150.000,00

13. Em sua defesa, a prefeitura alegou que parte dos valores foi transferida para pagamento de servidores lotados na vigilância em saúde, por meio de movimentações financeiras da conta do bloco da Vigilância em Saúde para a conta do bloco do Piso da Atenção Básica – PAB (fl. 240).

14. Explicou que essas movimentações eram necessárias em virtude da falta de integração do sistema orçamentário com o sistema de recursos humanos, que é processado por centros de custos que não contemplam a vigilância sanitária (fls. 242-244).

15. Assim, segundo a defesa, os servidores lotados nessa área receberam suas remunerações por meio dos centros de custos da Atenção Básica, o que acarretou as transferências bancárias mencionadas (fl. 244).

16. Acrescentou, ainda, que as transferências não eram mensais porque as gratificações da área de vigilância em saúde eram pagas com recursos do PAB, para posterior compensação (fl. 245). Apresentou tabelas contemplando as folhas de pagamento da Diretoria de Vigilância em Saúde dos exercícios de 2008 e 2009 (fls. 244-245).

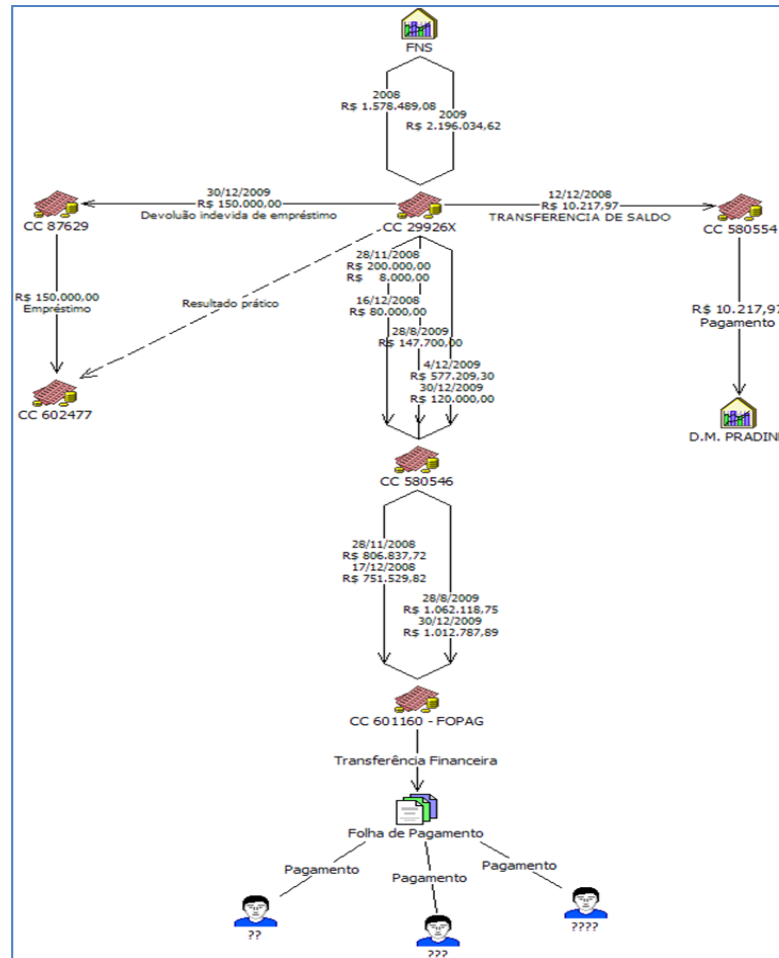
17. Essas justificativas foram apresentadas para as seguintes transferências: R\$ 200.000,00 e R\$ 8.000,00, em 28/11/2008; R\$ 10.217,97, em 12/12/2008; R\$ 80.000,00, em 16/12/2008; R\$ 147.700,00, em 28/8/2009; R\$ 577.209,30, em 4/12/2009; e R\$ 120.000,00, em 30/12/2009.

18. Para a transferência de R\$ 150.000,00, realizada em 30/12/2009, foi apresentada justificativa distinta (fl. 247, alínea ‘h’). De acordo com a defesa, tratou-se de devolução de um empréstimo concedido pelo Tesouro Municipal de Palmas para execução e atividades planejadas pela Vigilância em Saúde, feita em 16/6/2009 por meio de uma transferência da conta única da prefeitura para a conta de Ações de Serviços Públicos de Saúde. Acrescentou que houve um erro com o uso da conta do bloco da Vigilância em Saúde, em vez dessa última, o que pode ser corrigido com nova transferência.

19. No caso do valor de R\$ 10.217,97, transferido em 12/12/2008, citou que seria transferência complementar para pagamento de processo alimentício, sem maiores detalhes (fl. 246, alínea ‘c’).

20. A simples leitura dessas alegações é suficiente para demonstrar o grau de desorganização contábil existente na prefeitura no uso de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde para ações de vigilância em saúde.

21. Contudo, não explicam com clareza os fatos ocorridos. Assim, para uma melhor compreensão, seguem ilustração das movimentações financeiras e posterior análise pormenorizada:



22. O Fundo Nacional de Saúde transferiu para a conta específica do bloco da Vigilância em Saúde do Município de Palmas – CC 29926X – os montantes de R\$ 1.578.489,08 e R\$ 2.196.034,62 nos exercícios de 2008 e 2009, respectivamente (disponível em [http://www.fns.saude.gov.br/visualizarFundoaFundo.asp?tc=faf&NU\\_CGC\\_ENTIDADE=24851511000185](http://www.fns.saude.gov.br/visualizarFundoaFundo.asp?tc=faf&NU_CGC_ENTIDADE=24851511000185), acesso: 18/4/2011).

23. Dessa conta, houve as seguintes transferências para a conta específica do bloco da Atenção Básica – CC 580546, também utilizada para recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde: R\$ 200.000,00 e R\$ 8.000,00, em 28/11/2008; R\$ 10.217,97, em 12/12/2008; R\$ 80.000,00, em 16/12/2008; R\$ 147.700,00, em 28/8/2009; R\$ 577.209,30, em 4/12/2009; e R\$ 120.000,00, em 30/12/2009 (fls. 4090-4147).

24. Em datas próximas a essas movimentações, é possível identificar novas transferências, dessa última conta e com valores maiores, para a conta usada pela prefeitura para pagamento de pessoal – CC 601160 (FOPAG): R\$ 806.837,72 em 28/11/2008; R\$ 751.529,82 em 17/12/2008; R\$ 1.062.118,75, em 28/8/2009; e R\$ 1.012.787,89 (fls. 4090-4147).

25. Considerando que não foram identificadas transferências para pagamento de pessoal na conta do bloco da Vigilância em Saúde no período em análise, e que a conta destino dos valores é usada para esse fim, é possível concluir que as alegações dos responsáveis procedem.

26. Nesse caso, não há óbice na legislação para o pagamento de servidores com recursos federais transferidos para a Vigilância em Saúde, desde que desempenhem funções exclusivas nessa área, nos termos dos incisos II e III do art. 6º da Portaria GM/MS nº 204/2007, abaixo transcritos:

‘art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

§ 1º Aos recursos relativos às unidades públicas próprias não se aplicam as restrições previstas no *caput* deste artigo.

§ 2º Os recursos referentes aos blocos da Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde e de Gestão do SUS, devem ser utilizados considerando que fica vedada a utilização desse para pagamento de:

I - servidores inativos;

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

IV-.....’

27. É oportuno, contudo, dirigir determinação ao Município de Palmas no sentido de regularizar o seu sistema de contabilidade de forma a cumprir o estabelecido no art. 5º da Portaria GM/MS nº 204/2007, para que as aplicações com recursos oriundos do Sistema Único de Saúde sejam realizadas por meio de movimentações financeiras em conta única e específica para cada bloco de financiamento.

28. Em relação à transferência de R\$ 150.000,00 da conta do bloco da Vigilância em Saúde, em 30/12/2009, para a conta do Tesouro Municipal – CC 87629, é possível identificar movimentação anterior desta última conta para a CC 602477 (fls. 4085/4089), conta municipal vinculada à Secretária de Saúde para ações de serviços públicos de saúde, conforme alegações de defesa apresentadas (fl. 227).

29. Ou seja, a regularização do que os responsáveis denominaram de empréstimo, uma movimentação entre contas que deveriam ser abastecidas com recursos municipais, foi feita por meio da conta do bloco da Vigilância em Saúde, o que é claramente irregular.

30. Assim, manifesto concordância com a essência da proposta da instrução precedente, no sentido de devolução dos recursos para a conta específica do bloco da Vigilância em Saúde. Entretanto, creio que essa deve ser adotada por meio de uma determinação, e não mediante a aplicação de sanção de débito, tendo em vista que não compreende restituição dos recursos para a conta do Fundo Nacional de Saúde.

31. É necessário, ainda, dirigir determinação ao município para que se abstenha de tal prática, tendo em vista que pode prejudicar a correta apuração da obrigação constitucional na aplicação do mínimo de quinze por cento em ações de saúde.

32. No caso da transferência de R\$ 10.217,97 da conta do bloco da Vigilância em Saúde em 12/12/2008, teve por destino a conta CC 580554, usada para as ações com recursos do FNS do bloco da Média e Alta Complexidade (fls. 4109/4112).

33. Dessa última conta, é possível verificar ordem bancária com esse valor para a empresa D.M. Prandine (fl. 4119). Trata-se empresa que tem por atividade econômica ‘serviços de alimentação para eventos e recepções – bufê’.

34. Apesar da desnecessária transferência entre contas dos blocos antes do pagamento, é possível aceitar a alegação apresentada. Neste processo, já consta proposta de acolhimento de razões de justificativa para despesas para fornecimento de almoços e lanches para equipes de combate à dengue, ou em eventos de capacitação (fls. 287/288).

35. Por fim, é necessário acrescentar últimas considerações sobre a natureza do presente processo. Em princípio, tendo em vista que não se propõe aplicação de sanção de débito, o processo poderia retornar à sua natureza original de auditoria, conforme novel jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdão 4585/2010 – 2ª Câmara).

36. Entretanto, as falhas de natureza contábil verificadas no exame das citações são tão graves, que devem ensejar irregularidade no julgamento desta tomada de contas especial,

corroborando a oportunidade da aplicação de sanção de multa aos responsáveis, medida já proposta em virtude da análise das audiências.

37. Diante do acima exposto, submeto os autos à consideração do Ministro-Relator, Exm<sup>o</sup> Sr. Augusto Sherman, com trânsito preliminar junto ao Ministério Público junto ao TCU, com a seguinte proposta:

37.1 em relação à citação solidária dos Srs. Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal, e Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde, bem como Município de Palmas/TO, por intermédio de seu representante legal, acerca da transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS para pagamento de despesas estranhas a essa área:

37.1.1 julgar irregulares, sem débito, as contas dos Srs. Raul de Jesus Lustosa Filho e Samuel Braga Bonilha, bem como do Município de Palmas/TO, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, 19, da Lei 8.443/1992;

37.1.2 aplicar multa individual aos Srs. Raul de Jesus Lustosa Filho e Samuel Braga Bonilha, com fundamento nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

37.2 em relação às audiências sobre as irregularidades verificadas na fiscalização realizada por este Tribunal na aplicação de recursos transferidos para ações de vigilância epidemiológica na Secretaria Municipal de Saúde de Palmas:

37.2.1 acolher as razões de justificativa do Sr. Antônio Luiz Coelho, Procurador-Geral do município, relativamente ao item 1.6.1.2 do Acórdão 1236/2010, TCU – Plenário, afastando-o do rol de responsáveis.

37.2.2 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Samuel Braga Bonilha, Secretário Municipal de Saúde, CPF 263.837.131-91, referente aos itens 1.6.1.3, 1.6.1.4.1 a 1.6.1.4.4, 1.6.1.4.6 a 1.6.1.4.9, 1.6.1.5.5 e 1.6.1.5.6, do referido acórdão, tendo em vista que o responsável não elucidou as irregularidades em relação a estes itens;

37.2.3 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raul de Jesus Lustosa Filho, Prefeito Municipal de Palmas/TO, CPF 170.256.211-53, acerca dos itens 1.6.1.3, 1.6.1.5.5 e 1.6.1.5.6, do mesmo Acórdão, por não ter logrado êxito em sanear as irregularidades apontadas;

37.2.4 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cláudio Gilberto Garcia, Diretor de Vigilância em Saúde, CPF 430.780.871-15, relativamente aos itens 1.6.1.4.1 a 1.6.1.4.4, 1.6.1.4.6 a 1.6.1.4.9, do mencionado acórdão, por não elidir as irregularidades detectadas no âmbito da fiscalização realizada por este Tribunal, na Secretaria Municipal de Saúde de Palmas;

37.2.5 aplicar aos Srs. Samuel Braga Bonilha, Raul de Jesus Lustosa Filho e Cláudio Gilberto Garcia multa individual prevista no inciso II do art. 58, da Lei 8.443/1992.

37.3 fixar o prazo de quinze dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas acima aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do acórdão condenatório, até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

37.3 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas à notificação;

37.4 determinar à Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO que, no prazo de 60 dias:

37.4.1 proceda ao estorno do valor de R\$ 150.000,00, indevidamente transferido da conta específica do bloco da Vigilância em Saúde para a conta do tesouro municipal em 30/12/2009, se abstendo de realizar novas operações da espécie;

37.4.2 regularize o sistema de contabilidade do Município de forma a cumprir o estabelecido no art. 5º da Portaria GM/MS nº 204/2007, no sentido de que as aplicações com recursos oriundos do Sistema Único de Saúde, inclusive para pagamento de servidores ativos e de gratificações de função de cargos comissionados, quando permitido, sejam realizadas por meio de movimentações financeiras em conta única e específica para cada bloco de financiamento;

37.4.3 identifique todos os servidores beneficiados com o pagamento de diárias em duplicidade, a exemplo dos pagos nos processos 13.836/09 e 539/09, promova a imediata devolução aos cofres do Fundo Municipal de Saúde e encaminhe cópia dos documentos comprobatórios a este Tribunal.

37.5 Alertar à Prefeitura Municipal de Palmas/TO no sentido de que:

37.5.1 a aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde do município e os transferidos pela União para a mesma finalidade deve ocorrer por meio de Fundo de Saúde, devidamente implantado e sob a direção da Secretaria Municipal de Saúde, sendo que, a inobservância desse modelo de gestão do Sistema Único de Saúde pode vir a ensejar multa aos responsáveis, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;

37.5.2 não realizar o aporte adequado de recursos, a título de contrapartida, para a área de vigilância em saúde, conforme disposições contidas no § 1º do art. 16 da PT/GM/MS nº 1172/2004 c/c art. 15 da mesma Portaria, pode ensejar multa aos responsáveis.

37.6 dar ciência ao Fundo Nacional de Saúde da deliberação que vier a ser tomada.”

5. O Ministério Público/TCU, neste feito representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, divergiu do posicionamento do titular da unidade técnica, encampando a análise empreendida na instrução do auditor, com ajustes na proposta de encaminhamento. Nesse sentido, apesar de se alinhar à análise empreendida pelo auditor. Assim, opina pela preliminar de rejeição das alegações de defesa, com concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, conforme transcrição que faço a seguir do parecer de peça 7, p. 10-12:

“Em exame Tomada de Contas Especial decorrente da conversão de processo de fiscalização, autorizado para apurar a regularidade da aplicação de recursos destinados às ações de vigilância epidemiológica, transferidos ao Município de Palmas – TO, em cumprimento ao Acórdão 1.236/2010 – TCU – Plenário.

2. O Auditor às fls. 293/294, v. 1, com anuência da Diretora Técnica à fl. 295, v. 1, propõe condenar o Município de Palmas/TO a ressarcir ao **Fundo Municipal de Saúde – FMS** – o valor nominal de R\$ 1.293.127,27, por ter se beneficiado de remanejamento irregular dos recursos federais transferidos entre os blocos de financiamento da saúde, sobretudo por não ter restado comprovada a aplicação desses recursos em ações e serviços de saúde.

3. Por seu turno, o titular da unidade técnica às fls. 300/302, v. 1, não vislumbra hipótese de condenação do município, apenas de **determinação** à Secretaria de Saúde de Palmas – TO, para que proceda ao estorno de R\$ 150.000,00 para a conta específica do bloco de Vigilância em Saúde, bem como de aplicação de multa aos Senhores Samuel Braga Bonilha, Raul de Jesus Lustosa Filho e Cláudio Gilberto Garcia.

4. O cerne da divergência instaurada internamente na unidade técnica relaciona-se à regularidade de remanejamento desses recursos para o custeio de despesas dentro do mesmo bloco, ou de outro bloco de financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS.

5. Para melhor compreensão do assunto, faz-se necessária breve incursão aos alicerces sobre os quais se apoia esse sistema. O SUS é financiado com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, além de outras fontes, e a competência fiscalizadora do TCU decorre da natureza federal dos recursos repassados **fundo a fundo** pelo FNS para Estados, Distrito Federal e Municípios.

6. O conceito de Sistema Único de Saúde é bem amplo. A Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080, de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, em seu art. 4º, assim o define como sendo ‘o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público’.

7. Consequentemente, em princípio, considerando o sentido amplo dessa definição, nada obsta que ações correlatas sejam desenvolvidas exatamente com esse mister de produzir o bem comum, por meio de ações e serviços de saúde.

8. Portanto, tais ações, desde que correlacionadas à área de saúde e não dissociadas dessas, caracterizariam mero desvio de objeto e não de finalidade.

9. Desvio de finalidade seria aplicar recursos oriundos do SUS na construção de uma escola, por exemplo. Nessa situação, a jurisprudência do Tribunal aponta para a responsabilização do ente federado que se beneficiou da aplicação dos recursos de forma oblíqua e sua restituição ao erário federal, ainda que não reste caracterizado desfalque, ou enriquecimento ilícito dos gestores (v. g. Acórdão 305/2009 – TCU – 2ª Câmara, *in* Ata 3; Acórdão 2.290/2007 – TCU – Segunda Câmara, *in* Ata 30; Acórdão 1.854/2008 – TCU – Primeira Câmara, *in* Ata 19; Acórdão 1.029/2005 – TCU – Segunda Câmara, *in* Ata 23). Apenas para ilustrar as consequências dessa modalidade de desvio, vale reproduzir trecho da ementa do Acórdão 2.290/2007 – TCU – Segunda Câmara, *in* Ata 30, proferido nos autos do TC-000.686/2000-8, de relatoria do nobre Ministro Ubiratan Aguiar:

*'TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE FINALIDADE. PROVEITO DA MUNICIPALIDADE. CONTAS IRREGULARES.*

*1. Julgam-se irregulares as contas e em débito o município que desvia recursos de convênio em finalidade diversa da prevista no ajuste, mesmo que os valores tenham se revertido em seu benefício.'* (destaques nossos)

10. Contudo, sem perder de vista a questão principal, relativa à regularidade de remanejamento de recursos entre os blocos de financiamento do SUS, convém rememorar a vedação constitucional que incide sobre a matéria, nos termos do art. 167, inciso VI, o qual afasta o remanejamento entre categorias de programação ou de um órgão para outro, salvo na hipótese de autorização legislativa.

11. Também não é demais repisar que o art. 2º, inciso IV e parágrafo único, da Lei 9.142, de 1990, que dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos da saúde, estabelece que aqueles atinentes ao Fundo Nacional de Saúde serão alocados na cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, destinando-se a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde. Por sua vez, o parágrafo único do art. 8º, da Lei Complementar 101, de 2000, dispõe que os recursos legalmente **vinculados à finalidade específica** serão utilizados **exclusivamente** para atender ao objeto de sua vinculação.

12. Tal vinculação se observa também no texto do Decreto 1.232, de 1994, que regulamentou as condições do repasse fundo a fundo, pois, além de ter condicionado a transferência dos recursos à elaboração de plano de saúde, vedou a aplicação em ações nele não previstas, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde. E, ainda, conferiu ao Ministério da Saúde a atribuição de adotar medidas administrativas destinadas à operacionalização desses repasses.

13. Nesse contexto, o Ministério da Saúde expediu a Portaria 204/GM/MS, de 2007, que regulamentou o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde.

14. Esse ato normativo preconiza que os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde devam ser organizados e transferidos na forma de blocos de financiamento, sendo estes constituídos por componentes, conforme as especificidades de suas ações e dos serviços de saúde pactuados. Nos termos do seu art. 4º, os blocos de financiamento do SUS são os seguintes: I - Atenção Básica; II - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; III - Vigilância em Saúde; IV - Assistência Farmacêutica; V- Gestão do SUS; e VI - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.

15. Estipula também, em seu art. 5º, que os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento sejam transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo,

em conta única e específica para cada bloco de financiamento, e, em seu art. 6º, que os **recursos referentes a cada bloco de financiamento** devem ser **aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco**.

16. Cabe observar que embora o art. 6º, § 4º, dessa portaria, tenha acenado com a possibilidade de remanejamento de recursos **entre blocos de financiamento**, ainda não houve a devida regulamentação, mediante portaria específica, no prazo de noventa dias.

17. Assim, em que pese inicialmente parecer razoável a ideia de flexibilização na aplicação dos recursos, via remanejamento entre os blocos de financiamento, porquanto apoiada em previsão de regulamentação nesse sentido, subsiste a vedação constitucional citada *retro*. Não por acaso, até hoje, o Ministério da Saúde não providenciou a edição da norma que autorizaria tais realocações.

18. Não se pode descurar também que a finalidade pretendida pelo constituinte originário, ao impedir o remanejamento de recursos entre categorias de programação, ou de um órgão para outro, exceto em situações extraordinárias e desde que escudadas em autorização legislativa, foi a de garantir que os programas de trabalho sejam executados, que as metas avençadas sejam atingidas, do contrário, seria totalmente prescindível planejar, bastaria realizar as despesas em caráter emergencial, afrontando o princípio da economicidade, que deve balizar a atuação da Administração Pública.

19. No incidente específico sob análise, a realocação de recursos se prestou exatamente para cobrir falta de planejamento da municipalidade, porquanto a **maioria dos recursos**, inicialmente destinados ao bloco de financiamento da Vigilância em Saúde, **foi revertida** para outros blocos, em sua quase totalidade, para **pagamento de despesas com pessoal**.

20. É certo que, se os recursos são realocados entre os blocos de financiamento, o bloco que teve seus recursos realocados irá reclamar a falta de recursos para consecução dos objetivos assumidos para a sua área. Consequentemente, não pode a falta de planejamento servir de justificativa para a transposição desses recursos entre diferentes categorias de programação, sob pena de não serem atingidas as metas previstas. Tal déficit se revela especialmente mais gravoso por relacionar-se à área específica da vigilância em saúde, que, carente da atenção, recursos e planejamento adequados, afetará invariavelmente a saúde dos munícipes, com crescimento dos índices de epidemias que afetam aquela região.

21. Assim, o risco que se incorre, em negligenciar o Pacto pela Saúde, instituído pela Portaria 399/GM/MS, de 2006, e regulamentado pela Portaria 204/GM/MS, de 2007, ultrapassa a preocupação de tornar ‘letra morta’ esses normativos, na medida em que desguarnece aqueles que dependem da adequada prestação desse serviço, suprimindo-lhes o mínimo existencial garantido pela Constituição Federal de 1988, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, estampado no seu art. 1º, inciso III.

22. Diante do exposto, com as devidas vênias por divergir da sugestão do titular da Secex/TO às fls. 300/302, v. 1, esta representante do Ministério Público manifesta-se concorde com os termos do encaminhamento alvitrado pelo Senhor Auditor Federal de Controle Externo, responsável pela instrução, corroborado pela Senhora Diretora, às fls. 293/295, v. 1, observando, quanto ao item 9.1.2 da proposta, que antes de se proceder ao julgamento das contas do Município deverá, na linha da Jurisprudência predominante na Corte, ser-lhe concedido novo e improrrogável prazo de quinze dias para que comprove o recolhimento da dívida, atualizada monetariamente, nos termos do art. 12, § 2º da Lei 8.443/92. Sugere-se, ainda, deixar consignado que a liquidação tempestiva da dívida, na qual não incidem juros moratórios, ensejará o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do município (art. 202, § 4º e 5º, do Regimento Interno/TCU), ao passo que a ausência de liquidação levará ao julgamento pela irregularidade das contas do referido responsável, com imposição de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/92.”

6. Estando os autos conclusos em meu Gabinete, vieram novos elementos de defesa (anexos 7 a 9, peças 167 a 177), razão pela qual determinei a restituição do processo para exame por parte da secretaria, conforme despacho de peça 179. Em sequência foi elaborada nova instrução (peça 180), vazada nos seguintes termos:

#### **‘Introdução**

1. Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial resultante da conversão de Relatório de Auditoria, conforme deliberação do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 32-34), que originalmente tratou da fiscalização de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde às Unidades Jurisdicionadas identificadas na epígrafe e destinadas a ações de vigilância epidemiológica;

2. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins (Secex/TO), bem como o Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) já haviam analisado as alegações de defesa e as razões de justificativa (peça 6, pg. 25-56), a partir das quais foi formulada proposta de mérito (peça 7, pg. 2-8) e emitido o Parecer a cargo do Parquet (peça 7, pg. 10-12), nos termos regimentais;

3. Não obstante, tendo presente documentação encaminhada pelos responsáveis antes da proposta de deliberação pelo Ministro-Relator, os responsáveis encaminharam documentação complementar, alegadamente trazendo novos argumentos em relação àqueles já analisados pela Secex/TO e pelo MPTCU, fato que ensejou determinação do Gabinete para que os autos fossem restituídos e a documentação superveniente examinada, em conjunto e em confronto com os demais documentos preexistentes (peça 179). Esta é a finalidade precípua desta Instrução;

4. Para melhor organização e compreensão da análise doravante empreendida, correlacionamos a seguir a documentação e argumentos inseridos secundariamente e aqueles já analisados pela unidade técnica (UT) desta Corte de Contas e pelo MPTCU:

i) apresentaram complementos (peças 167-171 e 176-177) a título de ‘alegações de defesa, em caráter solidário e relativamente à citação pelo débito aludido no subitem 1.6.1.1 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 32), o Município de Palmas, o Prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho e o Secretário Municipal de Saúde, Samuel Braga Bonilha, intentando aditar as alegações iniciais apresentadas pelo referidos responsáveis (peça 6, pg. 1-19; peça 5, pg. 26-44 e peça 4, pg. 20-38, respectivamente);

ii) em pese fazerem referências a ‘alegações de defesa’ na parte introdutória do documento e, ainda, de trazer a chancela do Prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho (peças 172-175), os responsáveis Cláudio Gilberto Garcia e Samuel Braga Bonilha apresentaram conjuntamente elementos de defesa para as irregularidades elencadas nos subitens 1.6.1.4.1, 1.6.1.4.2, 1.6.1.4. e 1.6.1.4.6 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 33), pelas quais foram alcançados via audiência somente os dois últimos agentes retrocitados, remetendo a novel documentação e argumentos às justificativas preliminares oferecidas por cada um (peça 4, pg. 9-18 e 40-60, respectivamente);

#### **Análise técnica**

5. Relativamente às alegações de defesa propriamente ditas (peça 167, pg. 3-15, a partir do subitem 2.1), podemos sintetizar o teor do expediente nos seguinte desdobramento:

i) discorre sobre a relevância do TCU e assevera que as ações fiscalizatórias realizadas junto à municipalidade contribuem para aperfeiçoar os mecanismos de controle do município, mormente para a gestão dos recursos federais destinados à área de saúde chegando, inclusive, a detalhar novas rotinas adotadas (subitens 2.1, 2.2, 2.6, 2.7, 2.8, 2.10, 2.11, 2.12, 2.14 e 2.15);

ii) sustenta que a Lei 1.755/2010, disciplinadora da organização administrativa do município, atribui à Secretaria Municipal de Finanças e à de Planejamento e Gestão responsabilidades pela normatização e supervisão dos sistemas estruturantes para fins de controle financeiro e gestão dos recursos humanos, respectivamente (subitens 2.3 e 2.4);



iii) aduz que a implantação efetiva do Fundo Municipal de Saúde (FMS) no prazo determinado pelo Ministério da Saúde (MS) foi tarefa que envolveu dificuldades operacionais (subitem 2.5 e parte inicial do subitem 2.6);

iv) afirma que os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) são gastos em ações exclusivas de saúde, revertidos em atendimento e melhora da infraestrutura, apontando posição destacada de Palmas em indicador adotado pelo MS para contextualizar o desempenho das áreas prioritárias do SUS (peça 167, pg. 7, subitem 2.9), além de anexar documentos que menciona nos argumentos precedentes, atas, termos de adjudicação e homologação de licitações, documentos alusivos ao processamento de folhas de pagamento recentes e registros fotográficos para contextualizar a aplicação de recursos oriundos de convênios firmados com o Governo Federal (peça 167, a partir da pg. 17 e peças 168-171 e 176-177);

v) derradeiramente (peça 167, pg. 13-15, subitens 3.1 a 3.6), sustenta que não houve desvio de finalidade ou prejuízo na aplicação dos recursos federais, que o que foi apurado na auditoria decorreu de ausência de detalhamento de códigos para a alocação das despesas do pessoal lotado nos serviços de vigilância em saúde, as quais eram apropriadas em centros de custos da atenção básica ou especializada e que movimentação de recursos entre as contas bancárias prestava-se apenas para centralizar os pagamentos de pessoal.

6. O exame dos argumentos e documentos referidos acima referidos ensejam as seguintes ponderações:

i) o legado da atuação fiscalizatória do TCU que converte-se em subsídios tendentes a aprimorar a atuação da Administração Pública sobreleva-se como resultado estratégico institucional permanentemente buscado, e aparentemente aproveitado pelos gestores municipais citados, porém, não elide a imputação do débito;

iii) não se vislumbra desobrigação dos gestores do SUS municipal, nem mesmo conflitos entre normas, para que fossem estabelecidos mecanismos de controle orçamentário e financeiro condizentes com as exigências legais de vinculação e transparência, primeiro porque as incumbências definidas pela Lei Municipal 1.755/2010 conferem a outros secretários apenas funções 'normativas, de supervisão e orientação' para os sistemas financeiros e de gestão de pessoal. Ademais, a gestão dos recursos do SUS tem precedência atribuída pela Constituição Federal e pela legislação ordinária que estabelece normas gerais sobre o assunto (CF/1988, art. 198, inciso I e Lei 8.080/1990, art. 9º, inciso I, art. 15, inciso II);

iii) indigitadas dificuldades que supostamente envolveram a implementação do FMS já foram exaustivamente tratadas em argumentos dos gestores e na Instrução anterior produzida no âmbito da Secex/TO (peça 6, pg. 50-52, subitens 7.2 e 7.3; pg. 56, subitem 9.2.7.1), sendo inócua a alusão mais recente;

iv) o patamar do indicador atribuído a Palmas pelo MS, bem como a documentação indicativa do andamento da realização de obras decorrentes de convênios firmados pelo município com órgãos e entidades federais ligados ao SUS não possuem relação com os motivos determinantes da citação, desservindo como alegações de defesa;

v) fica patente, tanto nas alegações já apresentadas pelos gestores e consideradas anteriormente pela Secex/TO (peça 6, pg. 25-30, subitens 2.1 a 3.3.19 e peça 7, pg. 3-5, subitens 12 a 26) e pelo MPTCU (peça 7, pg. 10-12), quanto nas alegações complementares dos imputados, a maior parcela do débito refere-se à possibilidade desta Corte de Contas acolher a tese de que a utilização de recursos federais repassados de forma automática e regular pelo FNS em despesas de custeio da folha de pagamento de servidores do Ente Público beneficiário, mesmo que estritamente vinculados aos diferentes segmentos da área de saúde pública, sendo secundário o fato de que o débito para tal despesa ocorra diretamente na conta bancária vinculada a cada bloco de financiamento ou que tenha havido intermediação de outras contas bancárias, como foi o caso de Palmas/TO;

vi) antes de discorrer sobre tal aspecto registro, preliminarmente, que alinhio-me com o entendimento explicitado no Pronunciamento do Titular desta unidade técnica quando defende a exclusão da parcela R\$ 10.217,97 que compõe o débito previsto no subitem 1.6.1.1 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 32), cujo fato gerador ocorreu em 12/12/2008;

vii) a bem da objetividade, começo salientando que o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas é de que, no âmbito do SUS, os recursos repassados pelo FNS de forma regular e automática em favor dos demais entes da Federação possuem caráter convencional sendo, portanto, transferências voluntárias (Decisões 506/1997 e 449/1998, ambas do Plenário);

viii) por outro lado, a Constituição Federal vigente veda peremptoriamente ‘a transferência voluntária de recursos... pelos Governos Federal e Estaduais..., para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 167, inciso X – dispositivo incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998);

ix) não se trata, pois, de buscar arrimo doutrinário ou jurisprudencial. A prevalecer o entendimento pacificado por esta Corte de Contas nenhum Ente Público que receba transferência voluntária da União pode custear pessoal, ativo ou inativo, ante a vedação explícita da Carta Magna, circunstância que torna imediata e totalmente nulas quaisquer disposições normativas em contrário. Considerando que o custeio de pessoal beneficiou diretamente o município, subtraindo-lhe encargo financeiro exclusivo, encontra-se presente a hipótese prevista na Decisão Normativa TCU 57/2004;

x) tendo em vista a dedução precedente, resta evidente nossa discordância com o juízo emitido pelo Titular da Secex/TO quanto à utilização das verbas oriundas do FNS para custeio de pessoal (peça 7, pg. 4-5, itens 21 a 26 e pg. 6, subitem 37.1.1);

7. Ato contínuo, passamos a examinar as justificativas interpostas pelos senhores Cláudio Gilberto Garcia e Samuel Braga Bonilha, alegadamente suplementares em relação aos argumentos oferecidos e examinados em ocasião anterior. Em sua prerrogativa de ampla defesa e contraditório, os auditores submetem a este novo exame os seguintes elementos:

i) relativamente às inquinações discriminadas nos subitens 1.6.1.4.1 e 1.6.1.4.6 do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, pg. 33), anexam notas de empenhos de processos de aquisição de uniformes, peças para pulverizadores costais, manutenção corretiva e preventivas de veículos e motos (peça 172, pg. 4, subitem 2.2, e pg. 7-53, peça 173, pg. 1-41);

ii) referindo-se ao subitem 1.6.1.4.2 daquele aresto, informa que foi firmado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Promotoria de Justiça da Capital e o Município de Palmas, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, enfatizando que o recolhimento de animais está sendo realizado de acordo com tal instrumento obrigacional (peça 172, pg. 4, subitem 2.3 e peça 173, pg. 42-48);

iii) finalmente, quanto ao subitem 1.6.1.4.4 do Acórdão supracitado apresentam notas de empenho de empresas contratadas para reforma e readaptação do canil do Centro de Controle de Zoonoses (CCZ), bem como fotos da atual situação do canil (peça 172, pg. 4, subitem 2.4; peça 173, pg. 49-53 e peça 174, pg. 1-16);

8. O melhor encadeamento de análise dos argumentos e documentos acima aludidos justificaria a transcrição dos dispositivos da deliberação do TCU. Contudo, a observação e o confronto entre o período a que se referiram todos os exames dos atos e fatos analisados durante a execução da auditoria (exercícios 2008 e 2009, conforme Relatório de Auditoria, peça 1, pg. 23-54 e peça 2, pg. 1-21) não guardam conexão com o momento das aquisições e providências adotadas pela municipalidade, circunstância evidenciada nas notas de empenho que dão suporte às compras e contratações ora apresentadas, todas emitidas nos exercícios 2011 e 2012, ou seja, são posteriores à data de prolação do próprio Acórdão que apontou as irregularidades e facultou a apresentação de justificativas (2/6/2010, conf. peça 2, pg. 34);

9. Padece de idêntica incompatibilidade a alusão ao TAC (peça 173, pg. 42-48), considerando que o ajuste foi celebrado em 13/5/2010, portanto, posteriormente à execução da auditoria (23/3 a 7/4/2010, conforme Portaria de Fiscalizada que designou os componentes da

Equipe de Auditoria, peça 1, pg. 7) e à elaboração do pertinente Relatório (7/5/2010, conf. peça 2, pg. 21);

10. Vislumbramos nas situações narradas nos itens precedentes prática efetiva de má-fé processual.

#### Conclusões

11. Considerando as avaliações acima empreendidas e, apenas com a ressalva do subitem 'vi', do item 6 desta Instrução (exclusão da parcela de R\$ 10.217,97 que compõe o débito originalmente imputado aos responsáveis, com data de ocorrência em 12/12/2008) opinamos que as alegações de defesa e justificativas complementares não foram capazes de alterar o juízo e os encaminhamentos formulados anteriormente pela área técnica da Secex/TO (peça 6, pg. 25-56), corroborado em Parecer do MPTCU, com o ajuste indicado pelo *Parquet* (peça 7, pg. 12, item 22);

12. Assim esclarecido, submetemos os autos à consideração superior, observando-se o disposto no art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992.”

7. A diretoria técnica da unidade se alinhou ao exame consignado na instrução (peça 181). O titular da unidade técnica, por sua vez, manteve sua divergência em relação ao encaminhamento proposto, conforme pronunciamento constante da peça 182, transcrito a seguir:

“O presente processo foi encaminhado, por meio de Despacho do Ministro-Relator (peça 179), para exame de defesa complementar apresentada pelos responsáveis (anexos 7,8 e 9).

2. Inicialmente, é necessário mencionar que estes autos contemplam pareceres discordantes em relação à regularidade de transferências verificadas na conta do bloco da Vigilância em Saúde, que abriga recursos federais transferidos mediante o Fundo Nacional de Saúde com destinação exclusiva para financiamento de ações nessa área.

3. A primeira instrução de mérito (peça 6, pp. 25-56), com anuência da Diretora (peça 7, p. 1), propôs imputação de débito com o recolhimento dos valores em questão aos cofres do Fundo Municipal de Saúde.

4. No Pronunciamento da Unidade (peça 7, pp. 2-8), propôs-se acolhimento das alegações para os valores que foram destinadas para a conta usada pela prefeitura para pagamento de pessoal, bem como da defesa para a quantia transferida para fornecimento de alimentação.

5. No que se refere à transferência de R\$ 150.000,00 da conta do bloco da Vigilância em Saúde, em 30/12/2009, para conta do Tesouro Municipal, propôs-se determinação para o estorno desse valor para a conta do tesouro municipal.

6. Em parecer (peça 7, pp. 10-12), o Ministério Público junto ao TCU discordou desse último pronunciamento e manifestou, em essência, concordância com a análise empreendida pelo AUFC.

7. Em nova instrução (peça 180), já com análise das novas alegações, concluiu-se que essas ‘não foram capazes de alterar o juízo e os encaminhamentos formulados anteriormente pela área técnica da Secex/TO (peça 6, pp. 25-56), corroborado em Parecer do MPTCU, com o ajuste indicado pelo *Parquet* (peça 7, p. 12, item 22)’.

8. Manifesto concordância com a conclusão de que os novos elementos e considerações trazidos aos autos não são capazes de alterar as análises feitas pelo AUFC responsável pela primeira instrução de mérito (peça 6, pp. 25-56), assim como o entendimento consignado pelo Ministério Público.

9. Entretanto, considero que as novas alegações também não são suficientes para modificar o pronunciamento anterior desta unidade, razão pela qual ratifico a proposta anteriormente alvitada (peça 7, pp. 2-8).

10. Entendo apenas oportuno acrescentar algumas considerações sobre o motivo de ter proposto determinação ao município, em vez de imputação de débito, para restituição do valor de R\$ 150.000,00 indevidamente transferidos para conta do tesouro municipal.

11. A proposta consignada pelo AUFC na primeira instrução de mérito propôs o julgamento pela irregularidade das contas ‘com o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Municipal de Saúde – FMS’ (peça 6, pp. 25-56).

12. Divergi em relação à quantificação do débito, mas perfilho o entendimento de que os valores indevidamente transferidos devem ter por destino contas do próprio ente municipal da área de saúde. Nesse caso, não há ressarcimento ao erário federal, mas sim um ajuste contábil entre contas do ente municipal para que os recursos sejam então usados na finalidade correta.

13. Por essa razão, a proposta contemplou determinação à Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO para que, no prazo de 60 dias, procedesse ao estorno do valor de R\$ 150.000,00, indevidamente transferido da conta específica do bloco da Vigilância em Saúde para a conta do tesouro municipal em 30/12/2009, se abstendo de realizar novas operações da espécie.

14. Diante do acima exposto, submeto os autos à consideração do Ministro-Relator, com trânsito preliminar junto ao Ministério Público junto ao TCU, ratificando a proposta anteriormente consignada em pronunciamento desta unidade (peça 7, pp. 2-8).”

8. Em derradeira manifestação, a Subprocuradora-Geral do Ministério Público/TCU manteve seu posicionamento consonante com a análise efetuada pelo auditor e pela diretoria técnica da unidade. O parecer foi vazado nos seguintes termos (peça 187):

“Em exame as defesas complementares apresentadas pelo Município de Palmas/TO e pelos Senhores Cláudio Gilberto Garcia e Samuel Braga Bonilha, no âmbito de Tomada de Contas Especial, decorrente da conversão de processo de fiscalização, autorizado para apurar a regularidade da aplicação de recursos, destinados às ações de vigilância epidemiológica, transferidos ao Município de Palmas – TO, em cumprimento ao Acórdão 1.236/2010 – TCU – Plenário.

2. Concluída a análise dessa documentação complementar, o Auditor à fl. 4, da peça nº 180, com anuência da Diretora Técnica à peça nº 181, propôs:

a) excluir o débito de R\$ 10.217,97, originalmente imputado aos responsáveis, por força do subitem 1.6.1.1 do Acórdão 1.236/2010 – TCU – Plenário (peça nº 2, fl. 32); e

b) manter os encaminhamentos formulados anteriormente pela Secex/TO (peça 6, pg. 25-56), com o ajuste indicado por esta representante do Ministério Público (peça 7, fl. 12, item 22), em razão de as defesas complementares não serem capazes de alterar o juízo prévio formado.

3. Por seu turno, o Secretário à peça nº 182 insiste em apenas determinar ao Município de Palmas/TO que estorne a quantia de R\$ 150.000,00, indevidamente transferida da conta específica do bloco de Vigilância em Saúde para os cofres municipais em 30/12/2009, abstendo-se de realizar novas operações da espécie.

4. Em nova oportunidade, ratificamos nosso entendimento manifestado à peça nº 7, fl. 12, discordando do dirigente da unidade técnica, por entender sim que no caso ora sob apreciação houve apropriação indébita pelo Município de Palmas/TO de recursos destinados à área de saúde, para pagamento de despesas com pessoal, em direta afronta à vedação constitucional, estampada no art. 167, inciso VI, o qual afasta o remanejamento entre categorias de programação ou de um órgão para outro, salvo na hipótese de autorização legislativa, bem como ao parágrafo único do art. 8º, da Lei Complementar 101, de 2000, que dispõe que os recursos legalmente **vinculados à finalidade específica** serão utilizados **exclusivamente** para atender ao objeto de sua vinculação.

5. Não é demais lembrar que a vinculação desses recursos à finalidade específica de cobertura das ações e serviços de saúde se extrai do art. 2º, inciso IV e parágrafo único, da Lei 9.142, de 1990. Ademais, o próprio Ministério da Saúde regulamentou o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, por meio da Portaria 204/GM/MS, de 2007, a qual organizou a transferência desses recursos por intermédio de blocos de financiamento, sendo estes constituídos por componentes, conforme as especificidades de suas ações e dos serviços de saúde pactuados. Nos termos do seu art. 4º, os blocos de financiamento do

SUS são os seguintes: I – Atenção Básica; II – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; III – Vigilância em Saúde; IV – Assistência Farmacêutica; V – Gestão do SUS; e VI – Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.

6. Releva destacar que o art. 5º, da Portaria 204/GM/MS, de 2007, preconiza que os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento sejam transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento, e, em seu art. 6º, que os **recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.**

7. Assim, a tese formulada pelo Secretário da Secex/TO de mero erro contábil por parte daquela municipalidade não merece prosperar. Restou evidente que o citado município se apropriou de recursos da saúde para pagamento de despesas com pessoal, que deveriam ter sido realizadas com recursos do erário municipal e não com os recursos federais advindos das transferências do SUS. Nessa situação, vale repisar que, ante o flagrante desvio de finalidade, a jurisprudência do Tribunal aponta para a responsabilização do ente federado que se beneficiou da aplicação dos recursos de forma oblíqua e sua restituição ao erário federal, ainda que não reste caracterizado desfalque, ou enriquecimento ilícito dos gestores (v. g. Acórdão 305/2009 – TCU – 2ª Câmara, *in* Ata 3; Acórdão 2.290/2007 – TCU – Segunda Câmara, *in* Ata 30; Acórdão 1.854/2008 – TCU – Primeira Câmara, *in* Ata 19; Acórdão 1.029/2005 – TCU – Segunda Câmara, *in* Ata 23). Apenas para ilustrar as consequências dessa modalidade de desvio, vale reproduzir trecho da ementa do Acórdão 2.290/2007 – TCU – Segunda Câmara, *in* Ata 30, proferido nos autos do TC-000.686/2000-8, de relatoria do nobre Ministro Ubiratan Aguiar:

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE FINALIDADE. PROVEITO DA MUNICIPALIDADE. CONTAS IRREGULARES.*

*1. Julgam-se irregulares as contas e em débito o município que desvia recursos de convênio em finalidade diversa da prevista no ajuste, mesmo que os valores tenham se revertido em seu benefício.* (destaques nossos)

8. Diante do exposto, com as devidas vênias por divergir da sugestão do titular da Secex/TO à peça nº 182, esta representante do Ministério Público manifesta-se concorde com os termos do encaminhamento alvitrado pelo Senhor Auditor Federal de Controle Externo, responsável pela instrução à fl. 4, da peça nº 180, corroborado pela Senhora Diretora, à peça nº 181.”

É o relatório.