

## VOTO

Trago a exame deste Tribunal processo de tomada de contas especial instaurada a partir da conversão de processo de fiscalização realizada pela Secex/TO com vistas a verificar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos ao Município de Palmas para a execução de ações de vigilância epidemiológica, componente do Bloco de Vigilância em Saúde, nos exercícios de 2008 a 2009, conforme determinação do Acórdão 1.236/2010-P.

2. Relativamente à irregularidade principal, objeto da conversão e citação solidária pelo débito apontado nos ofícios expedidos (da ordem R\$ 1,29 milhão), foram citados solidariamente o Município de Palmas/TO e os Srs. Raul de Jesus Lustosa Filho e Samuel Braga Bonilha, então prefeito e secretário municipal de saúde, respectivamente.

3. O débito apontado é decorrente, conforme os termos da citação, da “*transferência de recursos do Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS para pagamento de despesas estranhas à área da 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*”.

4. Além da citação, foram realizadas audiências em razão das irregularidades apontadas no Acórdão 1.236/2010 – Plenário. Essas foram dirigidas aos responsáveis já referidos, bem como ao Procurador-Geral do município, Sr. Antônio Luiz Coelho, e ao então Diretor de Vigilância em Saúde, Sr. Cláudio Gilberto Garcia.

5. Primeiramente, procurarei tratar do exame das alegações de defesa em face das citações levadas a efeito, de modo a conduzir a proposição que ora trago a este Colegiado, relativamente ao débito apurado nos autos, razão pela qual me reportarei às audiências mais adiante.

## I

6. Consoante exposto no relatório precedente, há divergências entre as propostas formuladas internamente no âmbito da unidade técnica e também entre a direção da unidade técnica e o Ministério Público/TCU, no que tange ao montante e à responsabilidade pelo débito apurado, bem como quanto à forma pela qual deverá conduzir esta Corte na deliberação sobre a matéria.

7. A instauração desta tomada de contas especial teve como origem a constatação, pela equipe de fiscalização encarregada da auditoria realizada no município, de que o Fundo Nacional de Saúde havia transferido recursos para conta específica do Bloco de Vigilância em Saúde do Município de Palmas, nos exercícios de 2008 e 2009, e de que, indevidamente, parte dos recursos havia sido transferida dessa conta específica (CC 29926X) para outra conta bancária, própria do Bloco da Atenção Básica em Saúde (CC 580546), de onde teriam sido utilizados pelo município. As transferências identificadas nesse período, de um bloco para outro, foram consideradas irregulares pela equipe de fiscalização, vez que violam o disposto nas Portarias 204/2007 e 1.172/2004, do Ministério da Saúde, acima referidas.

8. Em suas alegações de defesa, os responsáveis aduziram, essencialmente, que os valores transferidos do Teto Financeiro da Vigilância em Saúde (TFVS) para o Piso de Atenção Básica (PAB) o foram para pagamento de servidores lotados na Vigilância em Saúde, e que essas movimentações financeiras não configuram, portanto, aplicação em finalidades não específicas da Vigilância em Saúde. Assim, procuraram demonstrar que, conforme consulta ao sítio do Ministério da Saúde na Internet, os recursos do TFVS podem ser aplicados em despesas de custeio de recursos humanos, tal como feito no pagamento dos servidores da Vigilância em Saúde.

9. Ainda segundo os responsáveis, as transferências ocorreram por razões operacionais. A estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde de Palmas era composta por cinco diretorias, contempladas em cinco programas finalísticos na LOA, orientados pelos cinco blocos de financiamento da saúde definidos na Portaria GM/MS nº 204/2007. Porém, a configuração da folha de pagamento da referida secretaria, gerida pela Secretaria de Gestão de Recursos Humanos e não pela Secretaria Municipal de Saúde, era processada por “Centros de Custos” que não contemplavam a Vigilância em Saúde, não evidenciando a estrutura organizacional nem o orçamento da secretaria de

saúde. Assim, devido à incapacidade de integração entre os sistemas orçamentário e de recursos humanos, não havia possibilidade de a despesa com a folha de pagamento ser alocada no centro de custos correspondente, de modo que os servidores lotados na Vigilância em Saúde perceberam remunerações/gratificações por meio do Centro de Custos da Atenção Básica e Especializada, necessitando das referidas transferências, conforme os quadros apresentados em suas defesas.

10. Na análise efetuada em sua primeira instrução, o auditor designado para o feito concluiu pela rejeição das alegações de defesa dos responsáveis, propondo o imediato julgamento pela irregularidade das contas, com condenação do Município de Palmas ao débito apontado, bem como aplicação de multa aos gestores responsáveis por essas transferências, haja vista que não se locupletaram dos valores, os quais, indevidamente empregados, terminaram por beneficiar o próprio município. A diretora técnica da unidade acompanhou referida proposta. Acerca de tal análise, vale destacar alguns pontos que considero principais no raciocínio desses auditores, em resumo:

10.1 – a Portaria GM/MS nº 204/2007 permite a transferência de recursos entre os componentes do mesmo bloco de financiamento, mas não entre blocos diferentes;

10.2 – a possibilidade de remanejamento dos recursos entre blocos ficou prevista para ser regulamentada por portaria específica, no prazo de 90 dias, consoante o disposto no art. 6º, § 4º, da Portaria GM/MS nº 204/2007, o que não aconteceu até agora, reforçando o entendimento da impossibilidade de transferência de recursos de um bloco de financiamento para outro;

10.3 – os recursos não foram transferidos somente para o pagamento de pessoal, destinando-se também a finalidades diversas, conforme descrito pelo próprio responsável, a exemplo das quantias destinadas ao pagamento de credenciamento, processo alimentício, empréstimo do Tesouro Municipal às ações e serviços públicos de saúde e pagamento de material de enfermagem;

10.4 – em momento algum a equipe de auditoria enfatizou que não seria permitido pagamento de recursos humanos com recursos do TFVS, visto se encontrar previsto na portaria, a qual condiciona que sejam pagos com recursos do mesmo bloco de financiamento, como prescreve seu art. 6º ;

10.5 – a alegação de que havia necessidade de criar os centros de custos não pode ser aceita, vez que até o momento não foi criado tal centro de custos. Desde o início de 2007 as transferências por meio dos blocos de financiamento já estavam regulamentadas e a prefeitura teve todo o ano de 2007 para adequar-se, implementando a partir de 2008, não tendo sido tomadas as providências para tanto;

10.6 – não há correlação entre as quantias constantes dos quadros apresentados com as transferências ocorridas; e as operações contábeis, da forma como realizadas, dificultam o controle, sendo completamente impossível fazer uma conciliação bancária.

11. Noutro sentido foi a manifestação do titular da unidade técnica. Em seu primeiro parecer produzido nos autos, o titular da Secex/TO elaborou esquema gráfico das transferências efetuadas entre as contas mantidas pela Secretaria Municipal de Saúde, esquema esse reproduzido no relatório precedente. Suas conclusões acerca das movimentações efetuadas, após o confronto com as alegações de defesa apresentadas, são no sentido do acolhimento parcial das alegações de defesa, excluindo-se do montante do débito as quantias destinadas ao pagamento de pessoal e as quantias relacionadas a alimentação (a exemplo da justificativa já aceita nestes autos para despesas com almoços e lanches das equipes de combate à dengue ou relacionados aos eventos de capacitação) e credenciamento. Por relevante, reproduzo novamente trecho principal do referido parecer:

“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.” (grifei)

12. Assim, no tocante ao débito, o titular da unidade técnica só se alinha às conclusões do auditor e da diretoria técnica quanto ao montante de R\$ 150.000,00, cuja transferência do bloco da Vigilância em Saúde para a conta do Tesouro Municipal, objetivando a cobertura de uma transferência anterior desta para a conta relativa a ações e serviços em saúde (denominada pelos responsáveis como empréstimo), considera irregular. Nesse caso, o posicionamento é uniforme no sentido de que houve a apropriação de despesas indevidas pelo Bloco de Vigilância em Saúde, no referido montante, que deveria ter sido suportada por recursos municipais apropriados ao bloco correspondente à natureza das despesas.

13. Todavia, propõe o titular da secretaria que, em vez da condenação em débito a ser restituído aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, como alvitrado na instrução, seja expedida determinação para o estorno da referida quantia, a qual deve retornar ao próprio Bloco de Vigilância em Saúde.

14. Aduz, ainda, que seria desnecessário o retorno dos autos à natureza de relatório de auditoria, apesar de recente entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas em casos tais em que não se configura a existência de débito objeto de condenação. Isso porque, em sua visão, as falhas de natureza contábil, evidenciadas pelas referidas movimentações, podem ser consideradas graves ao ponto de ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, com imposição de multa, medida essa já alvitrada na instrução em razão da análise das audiências efetuadas. E, quanto às falhas constatadas, propõe sejam expedidas desde logo orientações corretivas.

15. O Ministério Público/TCU, por sua vez, aderiu ao exame consignado na instrução do auditor, e com o qual anuiu a diretoria técnica, no sentido da rejeição das alegações de defesa dos responsáveis e imputação de débito pelo montante integral. A única inovação trazida em seu parecer, em relação às propostas da instrução, consistiu na rejeição das alegações de defesa com a concessão de novo e improrrogável prazo de quinze dias para o recolhimento das quantias pelo Município de Palmas/TO, procedimento esse que asseguraria o recolhimento sem a incidência de juros de mora, nos termos do art. 202, § 4º e 5º, do RI/TCU.

16. Em seu parecer, a representante do Ministério Público teceu considerações acerca do modelo de aplicação de recursos escolhido para o SUS. No raciocínio desenvolvido, apontou que em princípio, considerando o sentido amplo da definição do Sistema Único de Saúde, nada obstaria a que ações correlatas fossem desenvolvidas com os recursos transferidos, de modo que, se não dissociadas da área de saúde, configurariam situação de mero desvio de objeto, e não de finalidade.

17. Entrementes, concluiu que, como os recursos são vinculados a cada bloco de saúde, a aplicação em blocos distintos encontraria vedação legal e constitucional, e assim caracterizaria desvio de finalidade. E, nesse sentido, aduz que tal entendimento encontra reforço no que dispõe a Portaria GM/MS nº 204/2007, pois esse normativo estabelece que os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde do próprio bloco. Ponderou, ainda, que o art. 6º, § 4º, da referida portaria, embora tivesse sinalizado com a possibilidade de remanejamento entre blocos, não foi, até o momento, regulamentado. Em sua visão, teria havido falta de planejamento por parte da municipalidade, porquanto a maioria dos recursos fora revertida para outro bloco, para pagamento de pessoal.

18. Em razão da apresentação de novos elementos de defesa, restitui os autos para segunda análise, retornando a matéria com derradeira instrução e pareceres, todos eles mantendo, em essência, o mesmo exame já efetuado. Na novel instrução, duas inovações foram apresentadas em relação às propostas anteriores: a) redução do débito, com a exclusão da parcela no montante de R\$ 10.217,97, empregada em serviços de *buffet*, após a transferência de um bloco para outro; e b) anuência ao ajuste proposto anteriormente pelo Ministério Público/TCU, no que tange à adoção da fase intermediária de rejeição das alegações de defesa e concessão de novo e improrrogável prazo, antes do julgamento das contas.

19. À luz dos elementos coligidos, não restam dúvidas, a meu ver, de que a maior parte do débito imputado nesta tomada de contas especial se refere a transferências realizadas da conta específica do Bloco de Vigilância em Saúde para o Bloco de Atenção Básica em Saúde, a partir da qual foram efetuados pagamentos a servidores municipais. Restaria apurar, quanto a esses, se os recursos foram destinados a servidores da área da saúde ou não e, se da saúde, se corresponderam aos servidores públicos envolvidos nos serviços de Vigilância em Saúde, próprios do bloco de onde originaram os recursos, pois as consequências jurídicas daí advindas seriam distintas, sendo nesse aspecto as hipóteses relativas a um e outro encaminhamento alvitrado pelos pareceres.

20. As alegações de defesa são no sentido de que os recursos teriam sido empregados no pagamento do pessoal da Vigilância em Saúde, porém, utilizando-se de transferências de recursos de um centro de custos para outro, ou seja, foram pagos apropriando-se do sistema orçamentário da Atenção Básica e Especializada em Saúde, haja vista inexistir, à época, o centro de custos próprio para pagamento de pessoal, no âmbito da estrutura da secretaria municipal, correspondente ao bloco específico da Vigilância em Saúde.

21. Conquanto não haja informações suficientes quanto ao destino dos recursos objeto dos pagamentos, assim entendido o destino em relação aos servidores individualmente considerados e identificados com sua respectiva lotação e exercício, seja pela auditoria deste Tribunal, seja pelo Município de Palmas, em sede de alegações de defesa, não há, também nos autos, evidências de que foram utilizados recursos da conta específica do Bloco de Vigilância em Saúde para quaisquer pagamentos diretos de pessoal. As evidências coligidas ao processo parecem indicar que, de fato, quaisquer pagamentos relativos ao pessoal da área de saúde necessitavam ocorrer mediante a transferência de um bloco para outro, em que pese esse procedimento não se amoldar às disposições previstas na Portaria GM/MS nº 204/2007, para então serem processados pela Secretaria de Gestão de Recursos Humanos na folha de pagamento.

22. Conforme indicado no parecer do titular da unidade técnica, as transferências efetuadas da conta específica da Vigilância em Saúde para aquela da atenção básica se seguiram de outras, em datas próximas, destinadas ao pagamento de pessoal, o que leva a crer sejam correspondentes aos pagamentos de servidores da área do referido bloco da saúde, sendo possível que tenham sido realizados, conforme alegações do município e dos responsáveis, como mera centralização dos pagamentos de pessoal.

23. Com efeito, a leitura do disposto no art. 6º, incisos II e III, da Portaria GM/MS nº 204/2007, reproduzido retro, permite concluir pela adequação do emprego de recursos referentes aos blocos da Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde e de Gestão do SUS no pagamento de servidores ativos contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde ou gratificações de função de cargos comissionados diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco.

24. Fato é que, de um lado, não há nos autos informações ou documentos coletados pela equipe de auditoria que indiquem os servidores beneficiários desses pagamentos, de modo a identificar se eram estritamente ligados às funções do bloco de financiamento da Vigilância em Saúde ou não. De outro, observa-se que as únicas transações efetuadas a partir da conta bancária relativa ao bloco da Vigilância em Saúde, para pagamento desse pessoal, se referiram, no período, às transferências ora questionadas, de um bloco para outro.

25. Não me parece possível concluir, portanto, que o procedimento efetuado, embora irregular, tivesse caracterizado, efetivamente, uma utilização de recursos destinados a um bloco para aplicação em bloco distinto, em despesas de pessoal. Há carência de informações mais robustas a esse respeito. Aliado a isso, tem-se que o Município de Palmas, por seu Procurador-Geral, aduz em sede de alegações de defesa que as quantias foram destinadas ao pagamento do pessoal da Vigilância em Saúde, por meio da alocação transitória dos recursos em outro centro de custos, em razão de dificuldades operacionais na realização dos pagamentos.

26. Tampouco me parece razoável supor que foram os recursos utilizados para pagamento de pessoal distinto, haja vista que, nessa situação, os servidores da Vigilância em Saúde estariam, por ocasião da auditoria, a reclamar suas gratificações.

27. Nesse sentido, alinho-me às conclusões consignadas nos pareceres exarados pelo titular da unidade técnica, no sentido de acolher as alegações de defesa apresentadas para parte do débito, relativas ao pagamento de pessoal. Estou de acordo, também, com as proposições do referido titular da unidade técnica, no sentido de se determinar à Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO que regularize, se ainda não o fez, o sistema de contabilidade do município, de forma a cumprir com o estabelecido na Portaria GM/MS 204/2007.

28. Oportuno mencionar, a respeito dessa matéria, que a desorganização contábil acerca dos centros de custos no município, no período auditado, foi além dessas transações, realizadas entre contas bancárias de diferentes blocos, situação que, nada obstante, corrobora as alegações dos responsáveis acerca das incompatibilidades relativas aos centros de custos. Nesse sentido, resalto que um dos itens de audiência tratados neste processo se referiu ao fato de os responsáveis não terem

implementado à época, em que pese sua criação por lei municipal, o Fundo Municipal de Saúde, descentralizando assim a execução orçamentária e financeira dos recursos do FNS, de forma a possibilitar o gerenciamento pela Secretaria Municipal de Saúde (audiência determinada pelo subitem 1.6.1.6 do Acórdão 1.236/2010 – Plenário).

29. As justificativas apresentadas foram tratadas no item 7 da instrução produzida no âmbito da Secex/TO, tendo sido acolhidas em razão das dificuldades encontradas pelo município para a implementação e operacionalização do referido Fundo Municipal de Saúde. Sem embargo, constou da instrução proposta acolhida pelas instâncias seguintes no sentido de alertar-se o Município de Palmas de que a aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde do município e os transferidos pela União para a mesma finalidade devem ocorrer por meio do fundo de saúde devidamente implantado e sob a direção da Secretaria Municipal de Saúde. Obviamente, se tal fundo estivesse implementado, as referidas transferências para pagamento de pessoal não teriam ocorrido da forma como ocorreram, uma vez que a própria Secretaria Municipal de Saúde e não a Secretaria de Gestão de Recursos Humanos, seria responsável pelo pagamento do pessoal alocado em cada bloco de financiamento, segundo o apropriado desenvolvimento de centros de custos e segregação de suas contas, por meio de adequados sistemas orçamentário e financeiro.

30. Retornando às proposições, portanto, alinho-me ao parecer do titular da unidade técnica no sentido de que o único valor cuja utilização pode ser considerada como efetivamente empregada em finalidade distinta, e cuja transferência, além de impugnada, deve ser considerada indevida, persistindo a necessidade de devolução, refere-se ao montante de R\$ 150.000,00, quantia essa utilizada como pagamento de empréstimo efetuado pelo Tesouro Municipal à execução de ações e serviços de saúde não pertencentes ao Bloco de Vigilância em Saúde. Com efeito, a utilização dos recursos da conta específica da Vigilância em Saúde para ressarcimento ao tesouro municipal de despesas outras na área de saúde não encontra amparo legal. Constitui desvio de finalidade e deve ser objeto de ressarcimento.

31. Entendo, todavia, que a realização de estorno, por determinação deste Tribunal, não se revela a medida apropriada ao caso concreto em exame.

32. Primeiro, porque não leva em consideração a atualização monetária, mínimo necessário à composição do valor a ser restituído.

33. Segundo, porque um estorno desses se afigura inviável considerando o princípio da anualidade do orçamento e o tempo já decorrido desde a contabilização da despesa, em 2009.

34. Terceiro, porque já se encontra esta tomada de contas especial em fase processual avançada, e, caso não haja o recolhimento do débito no prazo improrrogável de 15 dias, ou não se comprove a inclusão do valor no orçamento municipal, para fins de restituição, o tratamento da questão nestes autos de tomada de contas especial possibilitará a condenação em débito, a incidência de juros moratórios e a formação de título executivo extrajudicial apto à cobrança judicial da dívida, diante da resistência à devolução dos valores. De outro lado, se adotado o procedimento alvitrado pelo titular da Secex/TO, caso não efetuado, ou impossibilitado o estorno, ter-se-ia que retomar a instauração de tomada de contas especial, situação contrária ao princípio da economia processual, já que nesta TCE a questão se encontra apta a sofrer deslinde definitivo.

35. Em razão disso, penso que o caminho adequado a ser tomado consiste na rejeição parcial das alegações de defesa com a concessão de novo e improrrogável prazo para o recolhimento dessa quantia, mesclando-se, assim, as propostas alvitradas nestes autos: quanto ao montante do débito, acolhendo-se a proposta do titular da Secex/TO, e, quanto à responsabilidade e ao procedimento de cobrança, acolhendo-se as propostas formuladas pela representante do Ministério Público/TCU.

36. Devo destacar, em razão do posicionamento ora adotado, que nas diversas situações em que este Tribunal tem se deparado com casos semelhantes, o julgamento tem se dado caso a caso, de acordo com as circunstâncias envolvidas, adotando-se procedimentos distintos: ora determinando-se a devolução dos valores, de maneira mais próxima à sugerida no parecer do titular da unidade técnica; ora dispensando-se a devolução, porém mediante a aplicação de sanção aos responsáveis; ora

determinando-se a conversão do processo em tomada de contas especial, como feito neste processo. É o que se verifica dos seguintes julgados aqui apresentados a título meramente exemplificativo:

36.1 – Acórdão 880/2011 – Plenário (Rel. o Min. José Jorge): abordou a utilização indevida de recursos do Bloco de Média e Alta Complexidade em finalidade diversa, mediante remanejamento de recursos entre contas de diversos blocos de financiamento do SUS, no Município de Itabaiana/SE. No referido julgamento o Tribunal decidiu determinar a devolução dos valores:

*“9.1. determinar à Secretaria Municipal de Saúde [de Itabaiana/SE] que restitua ao Fundo Municipal de Saúde, na conta específica relativa ao Bloco de Média e Alta Complexidade, os valores indevidamente utilizados para pagamentos de despesas telefônicas e de servidores ativos da sede da Secretaria, conforme indicado pela equipe de auditoria do Tribunal, informando a este Tribunal, no prazo de noventa dias, as providências adotadas;” e*

*“9.2. alertar à Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE quanto às seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá dar ensejo à imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte: 9.2.1. remanejamento de recursos financeiros entre as contas bancárias definidas para cada bloco de financiamento, sem a adequada justificativa para essa alteração, resultando em afronta à norma do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 6º da Portaria GM/MS nº 204/2007;”*

36.2 – Acórdão 518/2013 – Plenário (Rel. a Min. Ana Arraes): tratou da utilização indevida dos recursos da Vigilância em Saúde, nos municípios de Duque de Caixas, Belford Roxo, Nova Iguaçu e São Gonçalo, todos no Rio de Janeiro, em finalidades diversas, inclusive, para pagamento de pessoal não vinculado às ações de saúde do referido bloco. A questão também foi tratada sob a forma de determinação para devolução, dirigida ao Fundo Nacional de Saúde, em lugar das prefeituras beneficiadas pela movimentação irregular:

*9.8. determinar ao Fundo Nacional de Saúde - FNS:*

*9.8.1. a adoção de medidas, no prazo de sessenta dias, visando à:*

*9.8.1.1. devolução da diferença entre os valores atualizados que deveriam ter sido restituídos à conta específica da Vigilância em Saúde e os valores nominais que foram recolhidos, referentes a pagamentos não vinculados ao bloco financeiro Vigilância em Saúde, ocorridos nos exercícios de 2010 e 2011, nas secretarias municipais de saúde de Duque de Caxias, Belford Roxo, Nova Iguaçu e São Gonçalo;*

*9.8.1.2. devolução do valor de R\$ 870.000,00 (oitocentos e setenta mil reais), atualizado monetariamente, à conta específica da Vigilância em Saúde, irregularmente empregado para pagamento, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2010, da folha de pessoal da secretaria municipal de saúde de Belford Roxo relativa a servidores que não desempenham funções relacionadas a serviços de Vigilância em Saúde;*

*9.8.1.3. devolução do valor de R\$ 126.292,86 (cento e vinte e seis mil, duzentos e noventa e dois reais e oitenta e seis centavos), atualizado monetariamente, à conta específica da Vigilância em Saúde, irregularmente empregado para pagamentos, nos meses de março e dezembro de 2010 e abril, maio, junho e agosto de 2011, relacionados à manutenção de veículos da secretaria municipal de saúde de Nova Iguaçu que não são utilizados em ações de Vigilância em Saúde;*

36.3 – Acórdão 3.475/2012 – Plenário (Rel. o Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa): tratou da utilização indevida de recolhimento ao Instituto Nacional de Seguridade Social, a título de contribuições previdenciárias inscritas em dívida ativa, sem que ficasse demonstrado vínculo dos servidores ou contratados com atribuições ou serviços necessários e inerentes ao diversos ramos do Sistema Único de Saúde e acobertados pelo bloco de financiamento da Vigilância em Saúde. Nesse caso, a deliberação seguiu a linha da conversão em tomada de contas especial para citação do Município de Gurupi/TO em solidariedade com o gestor público municipal;

36.4 – Acórdão 1.459/2013 – Plenário (Rel. o Min. José Jorge): abordou achado segundo o qual no exercício de 2009 ocorrera transferência de recursos financeiros entre contas correntes de diferentes Blocos de Financiamento do SUS na gestão financeira do Fundo Municipal de Saúde - FMS/Fortaleza/CE, implicando a realização de despesas com recursos de um bloco indevidamente em outro bloco de financiamento. O encaminhamento cingiu-se à expedição de ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza/CE de que a transferência financeira entre contas correntes de diferentes Blocos de Financiamento do Sistema Único de Saúde - SUS, sem justificativa fundamentada para a alteração orçamentária, contraria o § único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 c/c o art. 6º da Portaria GM/MS nº 204/2007, conforme subitem 9.4.5 do referido acórdão;

36.5 – Acórdãos 45/2011 e 2.912/2011 (Rel. o Min. José Jorge): trataram de auditoria no Município de Santana/AP, no qual foram detectadas transferências de recursos entre blocos de financiamento do SUS, sem justificativas adequadas. No primeiro julgado foi determinada a audiência dos gestores com expedição de alertas a respeito da irregularidade no procedimento (subitens 9.1.1 e 9.3.2). No segundo, houve aplicação de multa aos responsáveis.

37. *In casu*, como já referido, considerando o estágio avançado de análise desta tomada de contas especial, penso que o caminho adequado à devolução dos recursos empregados na despesa impugnada passa pela rejeição das alegações de defesa, com a concessão de novo e improrrogável prazo para a devolução dos valores pelo Município de Palmas/TO.

38. No tocante ao prazo para recolhimento do débito, pauto-me pelo entendimento mais recente sobre a matéria. Quando se trata dos entes federados, em razão de suas peculiaridades, relativas à disponibilidade financeira e eventual necessidade de inclusão dos recursos na lei orçamentária, as orientações veiculadas nos Acórdãos 1.210/2011-Plenário e 2.460/2012 – Plenário foram no sentido de determinar ao ente federativo que, na hipótese da impossibilidade de liquidação tempestiva do débito no prazo de quinze dias a contar da notificação, adote providências com vistas à inclusão do valor da dívida em sua lei orçamentária, informando ao Tribunal as medidas tomadas no prazo de trinta dias.

## II

39. Por fim, no que tange ao exame das respostas às audiências realizadas, nenhum reparo teria a fazer, neste momento, aos pareceres uniformemente profêridos, situação que poderia conduzir este Tribunal à prolação, desde logo, de acórdão no sentido da rejeição das razões de justificativa, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis.

40. Entretanto, entendo mais apropriado deixar-se para fase processual seguinte a apreciação definitiva das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência.

41. Tenciono, com tal medida de postergação da decisão pela aplicação de multa aos responsáveis, evitar descompassos processuais decorrentes da eventual interposição de recursos. Essa é, inclusive, a linha adotada em diversos precedentes deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.460/2012 – Plenário.

42. A única exceção que entendo deva ser feita, refere-se ao Sr. Antônio Luiz Coelho, Procurador Geral do município, haja vista estar de acordo com as propostas uniformes no sentido do acolhimento das razões de justificativa desse responsável, com o seu afastamento do rol de responsáveis. Com efeito, houve equívoco na análise inicial da equipe de auditores ao imputar-lhe responsabilidade pela não submissão de processos licitatórios na modalidade convite ao crivo da assessoria jurídica.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de fevereiro de 2014.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI



Relator