



Processo: TC 006.477/2010-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Processo conexo: TC 10.660/2014-3 (MON)

Responsáveis: Município de Palmas/TO (CNPJ 24.851.511/0001-85), Raul de Jesus Lustosa Filho (CPF 170.256.211-53), Samuel Braga Bonilha (CPF 263.837.131-91) e Cláudio Gilberto Garcia (CPF 430.780.871-15)

Unidades Jurisdicionadas: Município de Palmas/TO e Fundo Municipal de Saúde de Palmas/TO

Ministro-Relator: Augusto Sherman

Proposta: rejeição de justificativas, liquidação de débito, julgamento irregular de contas sem débito e aplicação de multas.

INTRODUÇÃO

1. Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial – TCE resultante da conversão de Relatório de Auditoria, conforme deliberação do Acórdão 1236/2010 – TCU – Plenário (peça 2, p. 32-34), o qual originalmente tratou da fiscalização de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS ao município de Palmas/TO, destinados especificamente à execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica, no âmbito do Bloco de Financiamento da Vigilância em Saúde (VS);

2. No processo apuratório foram produzidas distintas manifestações com proposições de mérito tanto pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins (SECEX-TO), havendo pontuais divergências entre a área técnica e o titular da Unidade Técnica (UT), quanto pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), conforme registro em Voto da lavra do Relator destes autos (peça 191, itens 10 a 18);

3. Em decorrência da apreciação de todos os elementos, alegações, justificativas, manifestações e pareceres da UT e do MPTCU foi prolatado o Acórdão 213/2014 - TCU - Plenário (peça 190). Faz-se mister transcrever parcialmente o teor de tal *decisum* para que seja concatenado com o encaminhamento processual que subseqüentemente será proposto:

[...]

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Luiz Coelho e excluí-lo da relação processual;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Raul de Jesus Lustosa Filho e Samuel Braga Bonilha, ex-Prefeito e ex-Secretário Municipal de Saúde de Palmas/TO, respectivamente;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Palmas/TO, fixando-lhe novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) aos cofres do Fundo Municipal de Saúde (conta específica do Bloco Financeiro da Vigilância em Saúde), atualizada monetariamente a partir de 30/12/2009 até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. determinar ao Município de Palmas/TO que, na hipótese da impossibilidade de liquidação tempestiva do débito no prazo especificado no subitem 9.3 deste acórdão, adote providências com

vistas à inclusão do valor da dívida em sua lei orçamentária, informando ao Tribunal as medidas adotadas no prazo de trinta dias;

9.5. alertar o Município de Palmas/TO de que:

9.5.1. a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente ensejará o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas, consoante disposto no art. 202, § 4º, do RI/TCU;

9.5.2. a ausência do recolhimento levará ao julgamento pela irregularidade de suas contas, com imposição de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora pertinentes, nos termos dos arts. 16 e 19 da Lei 8.443/1992;

9.6. determinar à Prefeitura Municipal de Palmas/TO e à sua Secretaria Municipal de Saúde que, no prazo de 60 dias:

9.6.1. regularize, se ainda não o fez, 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;

9.6.2. identifique todos os servidores beneficiados com o pagamento de diárias em duplicidade, a exemplo dos pagos nos processos 13.836/09 e 539/09, e promova, após a adoção das medidas relativas ao estabelecimento do contraditório e ampla defesa, à adoção de medidas tendentes a propiciar a imediata devolução dos valores considerados indevidos aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, encaminhando-se cópia dos documentos comprobatórios da adoção dessa providência a este Tribunal;

9.6.3. cientificar a Prefeitura Municipal de Palmas/TO de que:

9.6.3.1. a aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde do município, bem como daqueles 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;

9.6.3.2. 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;

9.6.4. dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Saúde e à Prefeitura Municipal de Palmas/TO.

HISTÓRICO PROCESSUAL

4. Para melhor compreensão do contexto atual, convém prestar informações e fazer esclarecimentos complementares, abordados adiante.

5. O responsável mencionado no subitem 9.1 do acórdão foi cientificado acerca do acolhimento das suas justificativas e da correspondente exclusão de seu nome da relação processual (peças 200 e 210).

6. Em que pese a rejeição parcial das justificativas apresentadas em sede de audiências a que foram submetidos Raul de Jesus Lustosa Filho, Samuel Braga Bonilha e Cláudio Gilberto Garcia, ex-prefeito, ex-secretário municipal de saúde e ex-diretor de vigilância em saúde de Palmas/TO, respectivamente (pç. 192, p. 31, subitens 9.2.2 a 9.2.5), a postergação da aplicação de multas a tais responsáveis para uma etapa processual posterior à prolação do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário foi judiciosamente registrada pelo Relator no Voto que integra o aresto (peça 191, itens 39 a 41).

7. Por outro lado, em decorrência da rejeição das alegações de defesa interpostas por todas as partes citadas, o valor reclamado no subitem 9.3 do acórdão em questão foi imputado solidariamente ao ex-prefeito e ao ex-secretário municipal de saúde acima identificados, bem como ao próprio município de Palmas/TO, fundando-se em hipótese de desvio finalístico no uso de recursos federais repassados pelo



FNS e vinculados a certas e específicas ações e serviços públicos de saúde do bloco de financiamento da VS. O Voto que embasou aquele acórdão expõe claramente tal entendimento (peça 191, item 30).

8. Convém acrescentar, em função de ponderações consignadas no prolapado Voto (peça 191, itens 30 a 37), em vez julgamento imediato pela irregularidade e da correlata obrigação de restituição extragovernamental e peremptória do débito em favor do órgão federal repassador, esta Corte de Contas foi flexível e facultou que a liquidação do débito pudesse ser materializada mediante recomposição do valor do valor na conta bancária utilizada para recebimento e aplicação de recursos transferidos pelo FNS para as ações e serviços de VS, vinculada e movimentada no âmbito do Fundo Municipal de Saúde (FMS).

9. Essa alternativa processual levou em conta a relevância dos serviços públicos de saúde e possibilitava, simultaneamente, promover a recomposição devida ao bloco de financiamento, sem subtrair efetivamente disponibilidades financeiras à disposição do município onde configurou-se o emprego irregular da verba pública federal, além de estar em consonância com decisões recentes do TCU, proferidas no julgamento de matérias análogas. Esse juízo deu substância ao teor dos subitens 9.4, 9.5, 9.5.1 e 9.5.2, todos do acórdão deliberativo.

10. Os responsáveis solidários Raul de Jesus Lustosa Filho (peças 203 e 209) e Samuel Braga Bonilha (peças 202 e 211) foram devidamente notificados sobre o inteiro teor da deliberação adotada pelo TCU após apreciação das suas respectivas alegações. Não obstante, ambos quedaram após tais comunicações.

11. De igual modo foi providenciada notificação dirigida ao município implicado em débito solidário, por meio de seu Procurador-Geral, autoridade legitimada a representar o Ente Público ativa e passivamente, dando conhecimento, pois, das decisões, dos termos, das condições e das consequências oficializadas no teor dos subitens 9.3 a 9.5.2 do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário (peça 197 e 206).

12. Apesar de não ser instado diretamente, o Secretário Municipal de Saúde (SMS) de Palmas/TO protocolizou documentos junto à Secex-TO (peças 215 a 223), fazendo alusão à comunicação dirigida ao Procurador-Geral do Município.

13. O cumprimento das determinações estipuladas nos subitens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 213/2014 - TCU - Plenário foi devidamente tratado em processo de Monitoramento, apensado, no âmbito do qual foi expedido o Acórdão 27/2015-TCU-Plenário, prolatando deliberação na qual se conclui pelo atendimento das determinações pelos jurisdicionados (TC 10.660/2014-3, peça 57). Convém esclarecer, esse novel *decisum* reporta-se aos subitens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2, do Acórdão 2326/2014-TCU-Plenário, porque este teve caráter interlocutório, sendo emitido no curso da apreciação do Monitoramento, em cujo escopo houve concessão de novo prazo e reiteração dos termos originalmente fixados (TC 10.660/2014-3, peça 24), razão da numeração distinta.

14. A ciência sobre as observações descritas nos subitens 9.6.3.1 e 9.6.3.2 do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário, destinadas à prefeitura de Palmas/TO, foi providenciada com comunicações dirigidas tanto ao prefeito atual (peças 199 e 205), quanto ao então secretário municipal de saúde (peças 198 e 204).

15. A notificação ao FNS, determinada por força do subitem 9.6.4 da deliberação retro citada, foi imediatamente cumprida pela Secex-TO (peças 201 e 207).

16. Feito tal delineamento, de modo sumário restou à Secex-TO analisar o teor da documentação recebida pelo titular da SMS, em nome do município (peças 215 a 223), confrontando-a com as disposições dos subitens 9.3 a 9.5.2 do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário.

17. Essa empreitada resultou em Instrução anterior na qual se formulou proposta de julgamento pela irregularidade das contas, basicamente em função da falta de comprovação eficaz de recolhimento na forma no importe definidos pelo TCU (peças 234-236).

18. Ainda, já com os autos no Gabinete da Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) aguardando manifestação, o titular da SMS protocolizou documentação comprobatória de transferência financeira realizada, fazendo expressa alusão ao subitem 9.3 do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário e, ao mesmo tempo, requerendo o benefício processual previsto no subitem 9.5.1 da referida deliberação (peça 237). Tal evento foi imediatamente comunicado ao MPTCU (peça 238).

19. A representante do *Parquet* deu ciência de tais fatos ao Relator, além de sugerir a restituição dos autos a esta Unidade Técnica (UT) para verificação da correção do valor recolhido e da eventual quitação do débito, bem como relativamente à concessão do benefício processual pleiteado (peça 239), recebendo aval do Relator para o encaminhamento sugerido (peça 240).

ANÁLISE TÉCNICA

20. Nestas perspectivas arrolamos avaliações seguintes como fundamentos para nossa opinião de que houve adequado saneamento dos autos em relação ao débito apurado:

- i) os extratos bancários com os dados indicativos da transferência financeira realizada revelam que a origem do valor foi conta do Tesouro Municipal, sendo creditada conta bancária vinculada ao FMS, utilizada atualmente como destinatária das transferências regulares do FNS para o bloco de financiamento da VS (peça 237, p. 3-4 e peça 241);
- ii) simulando atualização monetária no sistema Débito, adotando o valor e a data definidos no subitem 9.3 do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário, obtemos como resultado o mesmo valor da transferência promovida pelo titular da SMS (R\$ 200.010,00), montante que manter-se-ia inalterado até 30/11/2014. A operação bancária em questão consumou-se em 27/11/2014, portanto, praticando o valor devido;
- iii) como não houve condenação em débito, em sentido estrito, sobre o valor reclamado só era devida a incorporação de atualização monetária, sem incidência de juros (art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU), confirmando-se que o valor restituído foi calculado conforme regramento vigente;
- iv) consoante previsão inserta no subitem 9.5.1 do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário, ancorada no art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU, a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, ensejará o julgamento das contas regulares com ressalva;
- v) cabe relevar o fato de que o pagamento não ocorreu no prazo fixado na deliberação supra referenciada. Primeiro, porque tal aspecto decisivo e preponderante, sequer mereceria a proposição do MPTCU e o correspondente deferimento do Relator (peças 239-240). Segundo, a atuação deste Tribunal de Contas é orientada pelo princípio da economia processual. Terceiro, o recolhimento tem função pedagógica perante os agentes jurisdicionados, além de exprimir o reconhecimento de sujeição aos comandos do TCU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

21. Tendo em vista a incontestável conexão processual não proporemos o apensamento definitivo do processo de Monitoramento atuado para acompanhar o atendimento das determinações estipuladas nos subitens 9.6.1 e 9.6.2, do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário, porque tal medida já foi definida por meio do Acórdão 27/2015-TCU-Plenário, profêrido nos autos específicos (TC 10.660/2014-3, peça 57). Essa providência ainda não foi implementada e-TCU, na ocasião de elaboração desta Instrução, porque está em processamento pedido da Secex-TO para correção de erro material no texto da deliberação supra (TC 10.660/2014-3, peças 58-59).

22. Considerando os registros no Voto que integra Acórdão 213/2014-TCU-Plenário (peça 191, itens 39 a 42), o momento de apuração processual enseja a emissão de juízo de mérito acerca das irregularidades cujas justificativas apresentadas por Raul de Jesus Lustosa Filho, Samuel Braga



Bonilha e Cláudio Gilberto Garcia não foram suficientes para elidi-las (peça 192, p. 31, subitens 9.2.2 a 9.2.5; p. 32, item 10; p. 39, item 22; p. 43, item 11 e p. 45, item 8), comportando a aplicação de multas individuais e complementando, desse modo, a análise do campo de responsabilizações que ainda estava pendente de julgamento após a prolação daquele acórdão.

23. Convém esclarecer, as irregularidades objeto de audiências foram discriminadas no Acórdão 1236/2010-TCU-Plenário (peça 2, p. 32-34) e, consoante análises e pareceres uniformes da Secex-TO e do MPTCU (compilados na peça 192), os responsáveis não lograram êxito em elucidá-las ou elidi-las com base nas justificativas iniciais e complementares que interpuseram.

24. Importa ressaltar, o julgamento destas contas especiais incidirá tanto sobre o município, implicado em função de gasto impugnado pelo TCU, obviamente não realizado por ato volitivo, mas que cobriu despesas que lhe favoreceram diretamente, quanto sobre os gestores arrolados nos autos, em função de diversas outras irregularidades perpetradas, distinguindo-os. Essa possibilidade não é inédita ou excêntrica, como se depreende da inteligência do § 2º, do art. 210, e do inciso I, do art. 268, ambos do Regimento Interno do TCU, bem como dos subitens 9.1 e 9.2, do Acórdão 2290/2007-TCU-Segunda Câmara.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

25. Em cumprimento à sistemática instituída pela Portaria TCU 82/2012, informa-se que os benefícios de controle relacionados à apreciação do presente processo, classificam-se como ‘outros benefícios diretos’, relacionados ao aumento da expectativa de controle e indução da melhoria da gestão do ente jurisdicionado, além de ‘benefícios financeiros’, consistentes na aplicação de multas em desfavor de agentes públicos municipais que cometeram irregularidades, a serem recolhidas ao Tesouro Nacional.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Considerando as informações e análises precedentes propomos que sejam adotadas as deliberações adiante discriminadas, a serem submetidas ao Relator, observado o trânsito prévio pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), conforme art. 62, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RITCU:

26.1 rejeitar as justificativas apresentadas por Samuel Braga Bonilha (CPF 263.837.131-91), ex-secretário de saúde do município de Palmas/TO, relativas aos subitens 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 Acórdão 1236/2010-TCU-Plenário;

26.2 rejeitar as justificativas aduzidas por Raul de Jesus Lustosa Filho (CPF 170.256.211-53), ex-prefeito de Palmas/TO acerca dos subitens 1.6.1.3, 1.6.1.5.5 e 1.6.1.5.6, do Acórdão 1236/2010-TCU-Plenário;

26.3 rejeitar as justificativas oferecidas por Cláudio Gilberto Garcia (CPF 430.780.871-150), ex-diretor de vigilância em saúde do município de Palmas/TO, concernentes aos subitens 1.6.1.4.1 a 1.6.1.4.4 e 1.6.1.4.6 a 1.6.1.4.9, do Acórdão 1236/2010-TCU-Plenário;

26.4 com fundamento no art. 1º, inciso I, art. 202, § 4º, art. 208, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, c/c o disposto no subitem 9.5.1, do Acórdão 213/2014-TCU-Plenário, julgar regulares com ressalvas as presentes contas especiais, relativamente ao município de Palmas/TO (CNPJ 24.851.511/0001-85), dando-lhe quitação, tendo em vista o recolhimento da quantia fixada no subitem 9.3 daquele *decisum*;

26.5 com fundamento no art. 1º, inciso I, art. 201, § 2º, art. 201, inciso I, art. 209, inciso II, e art. 210, § 2º, todos do Regimento Interno do TCU e, ainda, considerado o juízo consignado nos subitens 26.1 a 26.3, precedentes, julgar irregulares as presentes contas especiais, na responsabilidade de Raul de



Jesus Lustosa Filho (CPF 170.256.211-53), Samuel Braga Bonilha (CPF 263.837.131-91) e Cláudio Gilberto Garcia (CPF 430.780.871-150);

26.6 com fundamento art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, cominar multas individuais a Raul de Jesus Lustosa Filho (CPF 170.256.211-53), Samuel Braga Bonilha (CPF 263.837.131-91) e Cláudio Gilberto Garcia (CPF 430.780.871-150), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da data das respectivas notificações, para que comprovem perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, e art. 216, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente caso os pagamentos ocorram após o prazo devido, na forma da legislação em vigor;

26.7 com fundamento no art. 217, do Regimento Interno do TCU, autorizar desde já o parcelamento dos valores a que se refere o subitem anterior, caso solicitado por qualquer dos responsáveis no prazo estipulado para pagamento das quantias;

26.8 com fundamento no art. 219, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas retro citadas, por intermédio do MPTCU, bem como a inclusão dos nomes dos responsáveis no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin, caso não atendidos os termos e prazos estipulados nas notificações expedidas para instar o responsáveis a promover os pagamentos ou, se não houver formalização tempestiva de requerimento para obtenção de parcelamento;

26.9 determinar que a Secex-TO dê ciência ao Fundo Nacional de Saúde - FNS relativamente à deliberação que vier a ser adotada.

SECEX-TO, 10 de fevereiro de 2015.

(assinado eletronicamente)

Fábio Luiz Morais Reis
AUFC/CE – Matrícula 8141-8