



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

REPRESENTAÇÃO Nº 19, de 2004

Apresenta denúncia de indícios de irregularidades contra a Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim.

Autor: Luiz Carlos de Oliveira Silva e Outros

Relator: Deputado ANÍBAL GOMES

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata a presente representação, de autoria dos Conselheiros Municipais de Saúde de Cachoeiro do Itapemirim, sobre indícios de irregularidades na prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde. Segundo a peça inicial, existiriam rubricas estranhas à finalidade para a qual os recursos do SUS deveriam ser direcionados por imposição legal. Em consequência, entenderam os membros do Conselho de que era necessária uma verificação minuciosa para apurar se houve:

- a) irregularidade nas aquisições e pagamentos de contas;
- b) malversação de recursos do Fundo Municipal de Saúde;
- c) falta de transparência na gestão do Fundo Municipal de Saúde por parte da Administração Pública Municipal.

Segundo o relatório prévio, de autoria do Deputado Eduardo Valverde, aprovado por esta Comissão em 15.09.05, ficou decidido o encaminhamento, por meio da Mesa, de pedido escrito de informação ao Ministro da Saúde para que ele se manifestasse a respeito da matéria, inclusive sobre a adoção das medidas pertinentes. Ainda de acordo com o mesmo relatório, posteriormente, em função da avaliação que se fizesse acerca da resposta recebida, esta Comissão poderia solicitar ao Tribunal de Contas da União - TCU a realização dos procedimentos de fiscalização requeridos.

Com vistas a dar cumprimento a investigação, foi encaminhado o Requerimento de Informação nº 3430, de 2005, ao Ministro de Estado da Saúde para que se manifestasse acerca do assunto, uma vez que o órgão responsável pela gestão dos recursos destinados à saúde, no âmbito da União, é o Ministério da Saúde, conforme dispõe o art. 33, § 4º, da Lei nº 8080/90.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Em atenção ao supracitado Requerimento de Informação, o Ministro de Estado da Saúde encaminhou o Aviso nº 30/GM, de 12/01/06. A esse expediente foram acostados documentos referentes à prestação de contas de convênios firmados com a Prefeitura de Cachoeiro do Itapemirim (ES). No Despacho nº 4319 MS/SE/FNS, de 23/12/05, constava o seguinte:

(...)

3. Consultada inicialmente a Coordenação-Geral de Contratos e Convênios deste Fundo, por meio do Despacho nº 3497 MS/SE/FNS, esta informou que, em consulta ao SIAFI com o CNPJ nº 027.165.588/0001-90 da Prefeitura Municipal de Cachoeiro do Itapemirim/ES, foram encontrados os Convênios nºs 765/1987, 177/1993, 105/1997, 2266/1999, 710/2000, 325/2000, 2756/2001, 3041/2002, 2409/2004, 3326/2004 e 4045/2004.

4. Em resposta ao solicitado no Despacho nº 4113 MS/SE/FNS, a Coordenação de Prestação de Contas informou que todos os Convênios acima listados encontram-se em situação de inadimplência, com suas respectivas prestações de contas aprovadas, conforme Pareceres GESCON, Relatórios de Verificação "in loco" e extratos SIAFI juntados ao presente.

5. Esclarecemos, ainda, que, para que os convênios supramencionados possam ser reanalisados/reavaliados, faz-se necessário conhecer quais foram as irregularidades constatadas, devendo a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle especificá-las, bem como informar quais são os convênios nos quais constam irregularidades/impropriedades, visto que todos os que foram firmados com este FNS encontram-se com suas prestações de contas aprovadas.

(...)

Ao analisar a manifestação do Ministério da Saúde, o Deputado Carlos Mota, em seu parecer, apresentado a esta Comissão em 07.11.06, expôs o que se segue:

III – ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

O Ministério da Saúde limitou-se a manifestar acerca da regularidade dos convênios firmados com a Prefeitura de Cachoeiro do Itapemirim. Contudo, existem outras formas de transferência de recursos da União para o Município que independem de celebração de convênios, tais como as transferências fundo a fundo.

Dessa forma, tendo em vista as irregularidades indicadas no Relatório de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeiro do Itapemirim, referente ao 4º trimestre de 2003 (fls. 5/8), a manifestação do Ministério da Saúde não atendeu às necessidades desta proposta de fiscalização e controle.

Para tanto, é importante que o Ministério da Saúde se manifeste sobre a possibilidade de ocorrências das ditas irregularidades ocorrerem com recursos da União. Em caso positivo, indicar quais as formas de controle existentes para verificar a correção da aplicação dos recursos e as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

sanções previstas se constatadas irregularidades. Nessa circunstância, a Pasta em tela deve pronunciar-se sobre a matéria de que trata o Relatório de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Saúde de Cacheiro do Itapemirim, referente ao 4º trimestre de 2003.

Se não for possível a ocorrência das irregularidades em questão nos recursos transferidos pela União aos Municípios, por meio do fundo a fundo, explicar o porquê e como se dá o controle de tais aplicações.

Diante do exposto, esta Comissão deliberou no sentido de que:

(...)

a) com fulcro no art. 50, caput e § 2º, da Constituição Federal, encaminhe, por meio da Mesa, pedido de esclarecimentos por escrito ao Ministro de Estado da Saúde para que ele se manifeste sobre os seguintes assuntos:

1) irregularidades apontadas no Relatório de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Saúde de Cacheiro do Itapemirim, referente ao 4º trimestre de 2003 (cópia em anexo);

2) possibilidades de as irregularidades apontadas no Relatório de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Saúde de Cacheiro do Itapemirim, referente ao 4º trimestre de 2003, ocorrerem com recursos federais transferidos ao Município, por meio do fundo a fundo;

3) quais os controles existentes sobre os recursos transferidos pela União para os demais entes da federação, por meio do fundo a fundo, e de quem é a competência para verificar a correta aplicação;

b) com base no art. 71, IV, da Constituição Federal, solicite ao Tribunal de Contas da União que realize procedimentos de fiscalização que entender pertinente que lhe permita opinar acerca das matérias indicadas no item anterior, inclusive sobre a manifestação do referido Ministério em atendimento ao pedido de esclarecimentos desta Comissão.

(...)

Com vistas a dar seguimento a investigação, foi encaminhado o Requerimento de Informação nº 4140, de 2006, ao Ministro de Estado da Saúde para que se manifestasse acerca do assunto.

Em atenção ao sobredito Requerimento de Informação, o Ministro de Estado da Saúde encaminhou o Aviso nº 389/GM, de 04.04.07. A esse expediente foi acostada cópia do Relatório de Auditoria nº 2379, referente à Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeiro do Itapemirim, compreendendo o período solicitado.

A Auditoria nº 2379 tratou de diversas denúncias encaminhadas ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS – por diversos órgãos / entidades, todas versando sobre irregularidades em Cachoeiro do Itapemirim/ES. A referida auditoria teve como período de abrangência o exercício de 2003 e janeiro a outubro/2004. Dentre as solicitações encaminhadas ao DENASUS, os objetivos de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

duas delas (Processos SIPAR nºs: 25000.071426/2204-19 e 25000.049889/2204-96) coincidiam exatamente com o escopo do requerimento de informação formulado por esta Comissão.

Após a verificação e avaliação dos dados disponíveis, a equipe de auditoria concluiu como segue:

IV – CONSTATAÇÕES

- A utilização dos veículos adquiridos com recursos da área da saúde pela área social foi constatada.
- Durante os trabalhos de auditoria no município, foi apreciada toda a documentação e prestação de contas do ano de 2003 e primeiro semestre de 2004.
- Foi realizada auditoria de gestão no município. As avaliações dos hospitais constam em relatórios específicos das unidades visitadas.
- A suspensão de recursos do SUS não acontece em função de solicitação de terceiros, e sim, quando o gestor não atende aos dispositivos constantes da legislação vigente; não obstante, as denúncias são parcialmente comprovadas. Entende-se que a população não deve ser responsabilizada pelos equívocos do gestor, embora o Ministério Público deva apurar as responsabilidades.

IV – CONCLUSÃO

Quanto aos itens denunciados nos processos relacionados neste relatório, conclui-se:

Na análise da rejeição da Prestação de Contas pelo Conselho Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim (Processos SIPAR números: 25000.081726/2004-06; 25000.071426/2204-19 e 25000.049889/2204-96), entendemos que a denúncia não procede, pois não houve prejuízo ao erário. Os pagamentos questionados pelo Conselho, embora não possam ser considerados como contrapartida para atender à Emenda Constitucional nº 29/2000 e artigo 77 das disposições transitórias, são despesas operacionais da área da saúde e, portanto, são consideradas ações de saúde, com amparo na decisão do Tribunal de Contas da União nº 600/2000. Quanto aos veículos desviados da área da saúde, conclui-se que é procedente, uma vez que os veículos estão cedidos para a Secretaria de Ação Social (...)

Em consequência, foram realizadas diversas recomendações ao Gestor Municipal, conforme se segue:

VI – RECOMENDAÇÕES

Ao Gestor Municipal para as seguintes providências:

- Organizar o Fundo Municipal de Saúde, de acordo com as Leis 8.080/90, 8.142/90, art. 71 a 74 da Lei 4.320/64 e Instrução Normativa 200/02 da Secretaria da Receita Federal, quanto à



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

instituição de orçamento e contabilidade próprios e inscrição no CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

- Assumir a gestão global dos recursos da saúde, em atendimento ao inciso III, do art. 9º, combinado com o parágrafo 2º do art. 32 da Lei 8.080/90 e Lei de criação do Fundo Municipal de Saúde – FMS.
- Executar o orçamento do FMS na modalidade de fundos especiais, conforme determinam os artigos 71 a 74 da Lei 4.320/64 e Lei 101/00–Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Movimentar os recursos da saúde e efetuar a contrapartida em contas específicas do FMS, em atendimento à Portaria 3.925/98.
- Assumir a frota dos veículos da saúde para um efetivo controle, evitando o uso destes em atividades alheias ao serviço.
- Elaborar os processos de pagamentos, em conformidade com os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64.

(...)

- Elaborar os Processos Licitatórios referentes à saúde pelo FMS, objetivando agilidade e resolutividade.
- Suspender, imediatamente, as subvenções sem a devida contraprestação de serviços ambulatoriais e hospitalares em contrapartida.
- Emitir parecer referente à análise e avaliação de custo/benefício das prestações de contas dos serviços prestados pelas entidades beneficiadas com subvenções.
- Utilizar os recursos do PAB, em conformidade com a Portaria 3.925/98 – Manual do PAB – e não para pagamento de subvenção.
- Observar o art. 16 da Lei 4.320/64, no que se refere à perpetuação da vigência dos convênios e inexistência de cláusula que especifique o quantitativo de serviços efetivamente prestados.

(...)

- Os repasses de subvenção social deverão ser consignados na LOA – Lei de Orçamento Anual -, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias -, em atendimento à Lei nº 4.320/64 e pelo Conselho Municipal de Saúde – CMS, em atendimento à Lei 8.142/90 e Lei do FMS.

Adicionalmente, por meio do Aviso nº 30-GP/TCU, de 09.01.07, a Presidência do TCU, em resposta ao Ofício nº 117/2006/CFFC-P, de 23.11.06, desta Comissão, informou que os indícios de irregularidade que deram origem à representação em análise já haviam sido objeto de exame em inspeção realizada no âmbito do processo nº TC-011.190/2004-4, que originou o Acórdão nº 15/2005, proferido pela 1ª Câmara daquela Corte de Contas em sessão de 25.1.2005. Por



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

intermédio do referido Aviso, foram recebidas cópias da citada Deliberação, do Relatório da inspeção realizada no município, bem como do Relatório da auditoria empreendida pelo DENASUS – Serviço de Auditoria no Espírito Santo – em atendimento à determinação do Tribunal.

O citado Relatório de inspeção concluiu da seguinte forma:

IV. CONCLUSÃO

25. Achamos oportuno comentar que, ao que pode ser constatado, a denúncia objeto deste trabalho fiscalizatório, oferecida a vários órgãos de controle, conforme listagem às fls. 04, não foi previamente discutida ou questionada junto ao gestor do Fundo Municipal de Saúde, tendo em vista que, ao nosso ver, diversos itens apontados teriam sido elididos com as justificativas apresentadas. A informação colhida informalmente por esta equipe de inspeção foi a de que os Representantes optaram por remeter cópias aos diversos órgãos antes mesmo de confrontarem os fatos denunciados com os argumentos posteriormente apresentados, o que poderia ensejar a elucidação de vários pontos da denúncia.

26. No que se refere especificamente à suposta incompatibilidade da carga horária de profissionais médicos em seus diversos vínculos empregatícios mantidos, não obstante não terem sido apresentados elementos que pudessem comprovar sua ocorrência efetiva, achamos pertinente a expedição de determinação voltada ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, no sentido de que seja promovido, em uma futura fiscalização a ser realizada naquele município, exame mais aprofundado dessa questão, objetivando aferir se efetivamente existe a aventada irregularidade.

27. Em relação às diversas despesas apontadas nos itens 19 e 20 deste Relatório, conforme já consignado anteriormente, consideramos que, embora as despesas realizadas não estejam, ao nosso ver, relacionadas a ações finalísticas de Saúde, caracterizamos os fatos como falhas de natureza formal, decorrentes, em sua maioria, da realização de despesas -- de baixa materialidade - em desacordo com a legislação pertinente (SUS), e não grave infração a norma legal, passíveis de correção, portanto, com o encaminhamento de determinação à Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim/ES no sentido de a mesma se abster de utilizar recursos federais do SUS para pagamentos relacionados à aquisição de livros de contabilidade, cursos de elaboração orçamentária, bem como compras de materiais de construção diversos ou outros pagamentos que não se refiram às atividades finalísticas de Saúde, conforme entendimento firmado por esta Corte mediante a Decisão n. 600/2000 - Plenário - TCU.

(...)

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

b) determinar à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim/ES que se abstenha de utilizar recursos federais do SUS para pagamentos relacionados à aquisição de livros de contabilidade, cursos de elaboração orçamentária, bem como compras de materiais de construção diversos ou outros pagamentos que não se refiram às atividades finalísticas de Saúde, conforme entendimento firmado por esta Corte mediante a Decisão n. 600/2000 - Plenário - TCU;

c) determinar ao Fundo Nacional de Saúde - FNS que em uma vinda fiscalização empregada no Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, proceda ao exame da questão relativa ao pagamento dos profissionais médicos, objetivando verificar a ocorrência de eventuais irregularidades no que diz respeito à compatibilidade de carga horária desses profissionais ante os diversos vínculos trabalhistas que mantêm;

d) seja cientificada a parte interessada do teor da decisão que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem; e

e) seja arquivado o presente processo.

Assim, por meio do Acórdão 15/2005, os Ministros do TCU, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, em 25.1.05, acordaram em conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente, efetivando o seu arquivamento, sem prejuízo das seguintes determinações propostas:

1. Determinar à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim/ES que se abstenha de utilizar recursos federais do SUS para pagamentos que não se refiram às atividades finalísticas de Saúde;

2. Determinar ao Fundo Nacional de Saúde - FNS que, em futura fiscalização realizada no Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, proceda ao exame da questão relativa ao pagamento dos profissionais médicos, objetivando verificar a ocorrência de eventuais irregularidades no que diz respeito à compatibilidade de carga horária desses profissionais ante os diversos vínculos trabalhistas que mantêm; e

3. Determinar à Secex/ES que encaminhe cópia do relatório de fls. 14/23, ao Tribunal de Contas do Espírito Santo, para conhecimento.

Atendendo à solicitação do TCU, com base no acima mencionado Acórdão, o DENASUS realizou a Auditoria nº 3582, para apurar a denúncia de incompatibilidade de carga horária dos profissionais médicos com vínculo público no SUS que atuam no município de Cachoeiro do Itapemirim, que concluiu como se segue:

8- CONCLUSÃO

Ao analisarmos os documentos disponibilizados pelos órgãos auditados sobre vínculos empregatícios e acúmulo de carga horária pelos profissionais médicos, concluímos que a denúncia é procedente. Constatamos a existência de cinco em desacordo com a legislação. Não



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

existe controle periódico pelos gestores Municipal e Estadual através de declaração de emprego e carga horária desses profissionais.

Em consequência, foram realizadas as seguintes recomendações ao Secretário Municipal de Saúde e ao Superintendente Estadual Regional de Saúde:

9- RECOMENDAÇÕES

(...)

- a. Implantar o controle dos vínculos empregatícios e carga horária dos profissionais médicos através de declaração periódica de emprego e carga horária;
- b. No atendimento aos pacientes, fazer com que os profissionais levem em consideração a relação pacientelhora;
- c. Determinar que a alimentação do CNES mantenha-se atualizada;e
- d. Determinar aos profissionais médicos que façam opção de emprego público, enquadrando-se no que prevê a Constituição Federal no seu Art. 37, inciso XVI, alínea c.

É o relatório.

II – VOTO

A partir das deliberações adotadas, relativamente à presente representação, foram realizados dois Relatórios de Auditoria (nº 2379 e nº 3582) pelo DENASUS e um Relatório de Inspeção pelo TCU (Processo TC-011.190/2004-4).

O Relatório de Auditoria nº 2379 concluiu que: *“na análise da rejeição da Prestação de Contas pelo Conselho Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim... entendemos que a denúncia não procede, pois não houve prejuízo ao erário. Os pagamentos questionados pelo Conselho, embora não possam ser considerados como contrapartida para atender à Emenda Constitucional nº 29/2000 e artigo 77 das disposições transitórias, são despesas operacionais da área da saúde e, portanto, são consideradas ações de saúde, com amparo na decisão do Tribunal de Contas da União nº 600/2000. Quanto aos veículos desviados da área da saúde, conclui-se que é procedente, uma vez que os veículos estão cedidos para a Secretaria de Ação Social (...).”*

Já o Relatório de Inspeção do TCU considerou:

- *“oportuno comentar que, ao que pode ser constatado, a denúncia objeto deste trabalho fiscalizatório (...) não foi previamente discutida ou questionada junto*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

ao gestor do Fundo Municipal de Saúde, tendo em vista que, ao nosso ver, diversos itens apontados teriam sido elididos com as justificativas apresentadas (...)” ;

- “no que se refere especificamente à suposta incompatibilidade da carga horária de profissionais médicos em seus diversos vínculos empregatícios mantidos, não obstante não terem sido apresentados elementos que pudessem comprovar sua ocorrência efetiva, achamos pertinente a expedição de determinação voltada ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, no sentido de que seja promovido, em uma futura fiscalização a ser realizada naquele município, exame mais aprofundado dessa questão, objetivando aferir se efetivamente existe a aventada irregularidade” ;

- “que, embora as despesas realizadas não estejam, ao nosso ver, relacionadas a ações finalísticas de Saúde, caracterizamos os fatos como falhas de natureza formal, decorrentes, em sua maioria, da realização de despesas -- de baixa materialidade - em desacordo com a legislação pertinente (SUS), e não grave infração a norma legal, passíveis de correção, portanto, com o encaminhamento de determinação à Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim/ES no sentido de a mesma se abster de utilizar recursos federais do SUS para pagamentos relacionados a (...) outros pagamentos que não se refiram às atividades finalísticas de Saúde, conforme entendimento firmado por esta Corte mediante a Decisão n. 600/2000 - Plenário - TCU”.

Atendendo à solicitação do TCU, o DENASUS realizou a Auditoria nº 3582, para apurar a denúncia de incompatibilidade de carga horária dos profissionais médicos com vínculo público no SUS, e concluiu: *“Ao analisarmos os documentos disponibilizados pelos órgãos auditados sobre vínculos empregatícios e acúmulo de carga horária pelos profissionais médicos, concluímos que a denúncia é procedente. (...) Não existe controle periódico pelos gestores Municipal e Estadual através de declaração de emprego e carga horária desses profissionais”.*

Em consequência, decorreram determinações à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim pelo TCU, e recomendações ao Gestor Municipal, ao Secretário Municipal de Saúde e ao Superintendente Estadual Regional de Saúde pelo DENASUS.

Assim, consideramos que as conclusões, determinações e recomendações derivadas dos Relatórios de Auditoria e de Inspeção, realizadas pelos respectivos órgãos competentes, alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle.

Diante do exposto, **VOTO:**

- a) pelo encerramento e arquivamento da presente proposição por ter alcançado seus objetivos, não restando nenhuma providência a ser tomada por parte desta Comissão;**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

b) pelo encaminhamento de cópia deste Relatório Final ao autor da representação para conhecimento.

Sala da Comissão, de de 2008.

Deputado **ANÍBAL GOMES**
Relator