

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO, DA 6ª RELATORIA
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**

Autos nº: 12743/2019

Assunto: Alegações de defesa quanto ao Despacho nº 297/2020-RELT6

ANDRÉ FAGUNDES CHEGUEM, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/RS nº 90210b, CPF nº 001.256.680-23, servidor público do quadro efetivo do município de Palmas/TO no cargo de Analista de Controle Interno, ocupante do cargo de Controlador Geral do Município, residente e domiciliado à Quadra 604 Sul, Al. 09, Lote 09, Ap. 104, Plano Diretor Sul, Palmas/TO, vem respeitosa e tempestivamente à presença de Vossa Excelência oferecer

ALEGAÇÕES DE DEFESA

nos autos do processo em epígrafe em que foi citado, com objetivo de esclarecer sua conduta frente a Controladoria Geral do Município, nos termos do Despacho nº 297/2020-RELT6, pelas razões a seguir expostas:

I. DOS FATOS

Trata-se dos autos de Auditoria de Regularidade, determinada pela Resolução nº 161/2019- TCE-TO, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Palmas, compreendendo o período de janeiro a agosto de 2019. Da análise resultou Relatório de

Auditoria nº 12/2020 da Sexta Diretoria de Controle Externo – 6ª DICE, com os seguintes apontamentos:

Item 6.3 ALMOXARIFADO UBS SUL

Situação encontrada: A parte física do almoxarifado é inadequada, onde não existe condições mínimas de trabalho, sem computador, sem sistema de controles informatizados funcionando, pilhas de caixas de medicamentos colocadas no chão. Planilhas rasuradas de controles. Ausência de fiscalização pelo órgão de controles. Ausência de manifestação do responsável direto pelo setor quanto as necessidades existentes. Ausência de equipamentos obrigatórios no almoxarifado. (Extintor de incêndio).

Item 6.4 AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO – MEDICAMENTOS.

Situação encontrada: Verificou-se que o controles internos executados no Fundo de Saúde de Palmas TO, necessitam de alguns ajustes, sendo estes identificados neste relatório (amostragem). Foi aplicado um questionário de Avaliação – medicamentos. O objetivo é garantir que os trabalhos de avaliação dos controles da área de medicamentos sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados. Em entrevista com os responsáveis pelos almoxarifados das UBS visitadas foi relatado que o setor de Controle Interno não realizou auditorias internas nos mesmos, bem como não existe recontagens periódicas no estoque.

Item 6.6 DA CONTABILIZAÇÃO

Em verificação ao credor constante das notas fiscais, percebe-se que as mesmas foram contabilizadas no Orçamento da Secretaria de Saúde, haja vista, em análise as planilhas enviadas ao SICAP/CONTÁBIL, pelo Fundo Municipal de Saúde – Credores Acumulados – não há registros da inscrição liquidação, pagamento e saldos existentes dos fornecedores na 1ª, 2ª, 3ª e 4ª remessas. Essas informações constam das remessas da Secretaria Municipal de Saúde.

As despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. Inclusive o repasse da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes da federação devem aplicar em ASPS será feito diretamente ao respectivo Fundo de Saúde e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde. Por essa razão, os fundos de saúde necessitam demonstrar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O Fundo de Saúde deve utilizar contabilidade específica e integrada à contabilidade geral do ente ao qual se vincula para registrar, acompanhar e controlar o processamento de suas receitas e despesas e de sua execução orçamentária, financeira e patrimonial. Verificou-se notas fiscais em nome da prefeitura Municipal de Palmas TO, inclusive o CNPJ não é do Fundo Municipal de Saúde de Palmas. Amostragem. Fls. 3.350, 3.358, 3.365, 3.367 do Pregão Eletrônico n. 068/2018. (Evento 11).

Por meio do Despacho nº 297/2020 – RELT 6, de 14/04/2020, determinou a citação além do gestor do **Fundo Municipal de Saúde**, referente ao exercício financeiro de 2019, André Fagundes Cheguhem, Controle Interno, Ana Paula Pereira Braga de Lima, Contadora, Sérgio Brito Reginaldo, Farmacêutico da UPA Sul e Samuel Gonçalves de Melo, responsável pelo Almojarifado da UPA Sul, inseridos no rol de responsáveis, para manifestação.

É o breve relatório.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

a) Quanto às situações relatadas sobre os Almojarifados da Rede Municipal de Saúde:

Conforme a Lei Municipal nº 1.671/2009, que institui o Sistema de Controle Interno no Município de Palmas, em seu art. 4º, compete ao Controle Interno:

Art. 4º Ao Sistema de Controle Interno compete verificar a regularidade das despesas de qualquer valor, de todos os órgãos da Administração Direta, Autárquica, Fundacional, Fundos Especiais, das Agências Executivas e das Empresas Públicas controladas pela municipalidade.

Ainda, no âmbito do município de Palmas, foi editado no ano de 2015 o Decreto Municipal nº 1031/2015, que vem sendo aperfeiçoado ao longo dos anos, e dispõe sobre os procedimentos para gestão das despesas públicas municipais. No Capítulo IV - DAS ATRIBUIÇÕES NO PROCESSO DE DESPESA, a Seção III trata exclusivamente da atuação do Controle Interno na análise dos processos de despesa pública, conforme abaixo transcrito:

Art. 59. Os processos de despesas devem ser submetidos à Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno, para verificação da regularidade e formalidade dos autos, além das atribuições em legislação específica nas seguintes fases:

- I - após a instrução do processo e assinatura pelos ordenadores de despesa ou a quem for delegado;*
- II - nos casos de despesas com procedimento licitatório próprio, após a conclusão do procedimento e antes da sua homologação;*
- III – (revogado)*
- IV - após a emissão da nota de liquidação da despesa para liberação de pagamento.*

Posto isto, há que se remontar aos autos do processo administrativo de contratação da despesa pública em análise, que tramita no sistema da Prefeitura Municipal de Palmas sob o nº 2018003224.

Como condição de andamento processual da despesa, nos termos do Art. 59, I do Decreto Municipal nº 1.031/2015, deve o processo ser encaminhado à Secretaria de Transparência e Controle Interno para verificação de sua formalidade. O que efetivamente ocorreu.

Logo, não há que se falar em falta de manifestação por parte do controle interno nos autos do processo de execução da despesa pública.

Faz-se necessário esclarecer que fora elencado no Relatório de Auditoria nº 12/2020 que o controle interno deixou de fiscalizar os procedimentos dos almoxarifados e de controles das UBS, conforme constam nos itens “6.3” e “6.4” que assim se apresentaram:

Item 6.3 ALMOXARIFADO UBS SUL

Situação encontrada: A parte física do almoxarifado é inadequada, onde não existe condições mínimas de trabalho, sem computador, sem sistema de controles informatizados funcionando, pilhas de caixas de medicamentos colocadas no chão. Planilhas rasuradas de controles. Ausência de fiscalização pelos órgão de controles. Ausência de manifestação do responsável direto pelo setor quanto as necessidades existentes. Ausência de equipamentos obrigatórios no almoxarifado. (Extintor de incêndio).

Item 6.4 AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO – MEDICAMENTOS.

Situação encontrada: Verificou-se que o controles internos executados no Fundo de Saúde de Palmas TO, necessitam de alguns ajustes, sendo estes identificados neste relatório (amostragem). Foi aplicado um questionário de Avaliação – medicamentos. O objetivo é garantir que os trabalhos de avaliação dos controles da área de medicamentos sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados. Em entrevista com os responsáveis pelos almoxarifados das UBS visitadas foi relatado que o setor de Controle Interno não realizou auditorias internas nos mesmos, bem como não existe recontagens periódicas no estoque.

Percebe-se que todos os processos no âmbito no Município de Palmas, em atendimento à determinação contida no Decreto Municipal nº 1.031/2015, devem ser analisados pela Controladoria Geral do Município para verificação de sua regularidade. O que efetivamente ocorreu conforme verifica-se acostado às fls. 2533, 3313, 3454,

3908/3913, 430808/4312, 4553/4556, 4791, 4848/1849 e 4885/4887 do processo administrativo da despesa, autuado sob o nº 2018003224 na Prefeitura de Palmas.

Na manifestação inicial do Núcleo de Controle Interno, através do Certificado de Verificação e Regularidade nº 878/2018/NUSCIN SAÚDE, às fls. 2533, observa-se alerta, *in albis*:

“Alertamos que todas as despesas fora dos trâmites legais impostas nas leis de licitação implicam em sanções dos órgãos de controle externo” e por fim, concluiu que “os autos estão aptos para a homologação e empenho”.

Após essa análise inicial, percebe-se que é restrita a atuação do sistema de controle interno municipal à verificação da regularidade dos autos dos processos de despesa, momento em que se pode alertar a respeito das etapas da despesa pública, previstas na legislação vigente.

Resta claro que a Controladoria Geral do Município se manifesta conforme a determinação legal e perante sua competência, o que se materializa em suas análises técnicas e garante uma gestão mais eficiente. Logo, far-se-ia impossível averiguar instalações de almoxarifado e ingerência de seu respectivo sistema, o que caberia estritamente ao responsável pelo almoxarifado, ao gestor da pasta competente e sua assessoria direta.

Quanto ao questionamento de omissão do órgão central do sistema de controle interno do município de Palmas, devemos frisar que, nos termos do direito civil e penal pátrio, cabe ao órgão de controle externo que apontou responsabilidade a este Controlador Geral do Município não só apurar a eventual irregularidade, mas sim comprová-la no caso concreto que o responsável pelo controle interno se omitiu em face da irregularidade constatada. O que, *s.m.j.*, não é apurado no Relatório em questão haja vista a atuação do sistema de controle interno nos moldes supracitados, por meio de inúmeros documentos carreados aos autos.

Acrescento assim que não consta no feito que tramita no sistema da Prefeitura Municipal de Palmas sob o nº 2018003224 qualquer irregularidade ou ilegalidade encontrada pela Controladoria Geral do Município.

Logo, vislumbra-se que não cabe ao Controle Interno situações fáticas que caberiam estritamente aos responsáveis pelo almoxarifado e ao respectivo gestor da pasta, sendo incoerente, afirmar que o controle não agiu de forma diligente.

Dessa maneira, entendemos que eventuais indagações devem recair sobre o gestor da pasta, conforme o que preceitua o Art. 3º do Decreto Municipal nº 1.031/2015 e alterações posteriores:

Art. 4º Os ordenadores de despesas deverão responsabilizar-se por todas as ações ou omissões a que derem causa no exercício da competência delegada.

Frisa-se que a suposta omissão do sistema de controle interno não está relacionado à desídia do responsável, mas sim, a sua impossibilidade fática, lógica e jurídica de conhecê-lo, como poderia ser responsabilizado por um sistema de almoxarifado deficiente.

É de suma importância que seja destacado que a Controladoria Geral do Município de Palmas necessita que os responsáveis pelas pastas sejam diligentes, para que de tal modo auxiliem o controle na sua efetiva análise, visto que as atividades de ambos se completam, visando assim o melhor andamento da coisa pública e por consequência um procedimento em sua excelência.

Posto isso, é claro identificar que em todos os apontamentos acima elencados, a responsabilidade para a fiscalização e correção dos eventuais indícios de irregularidades caberiam ao órgão responsável pela despesa, com o auxílio dos responsáveis pelos almoxarifados, de tal modo que, **em todas as situações em que houve a devida necessidade de atuação do Sistema de Controle Interno, esta ocorreu diligentemente**, limitado ao escopo de sua competência, solicitando todas as informações necessárias para os trâmites regulares dos autos, visando resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública e legislação correlata à matéria.

b) Quanto ao item “6.6” do Relatório de Auditoria, que apresenta:

Item 6.6 DA CONTABILIZAÇÃO

Em verificação ao credor constante das notas fiscais, percebe-se que as mesmas foram contabilizadas no Orçamento da Secretaria de Saúde, haja vista, em análise as planilhas enviadas ao SICAP/CONTÁBIL, pelo Fundo Municipal de Saúde – Credores Acumulados – não há registros da inscrição liquidação, pagamento e saldos existentes dos fornecedores na 1ª, 2ª, 3ª e 4ª remessas. Essas informações constam das remessas da Secretaria Municipal de Saúde.

As despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. Inclusive o repasse da

parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes da federação devem aplicar em ASPS será feito diretamente ao respectivo Fundo de Saúde e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde. Por essa razão, os fundos de saúde necessitam demonstrar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O Fundo de Saúde deve utilizar contabilidade específica e integrada à contabilidade geral do ente ao qual se vincula para registrar, acompanhar e controlar o processamento de suas receitas e despesas e de sua execução orçamentária, financeira e patrimonial. Verificou-se notas fiscais em nome da Prefeitura Municipal de Palmas TO, inclusive o CNPJ não é do Fundo Municipal de Saúde de Palmas. Amostragem. Fls. 3.350, 3.358, 3.365, 3.367 do Pregão Eletrônico n. 068/2018. (Evento 11).

Faz-se necessário esclarecer inicialmente que o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição de 1988, em seus arts. 196 a 200, e regulamentado pela Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, complementada pela Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Percebe-se que no dispositivo 33 da Lei 8.080/90, faz-se menção à movimentação de recursos financeiros na área da saúde, que dar-se-á por meio de conta especial, e na esfera federal por meio do fundo nacional, conforme veremos abaixo. Contudo, entende-se que os demais entes deverão também constituir os fundos próprios da saúde para recebimento e movimentação financeira, vejamos:

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde-SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos conselhos de saúde.

§ 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do orçamento da Seguridade Social, de outros orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, por meio do Fundo Nacional de Saúde.

Além disso, a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, no art. 4º, define que os Municípios recebam recursos por meio Fundo de Saúde. Estabelece também que o não atendimento dos requisitos implicará na suspensão das transferências e aplicação dos recursos pelo Estado ou pela União.

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;

[...]

Parágrafo único – O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

Do mesmo modo, o Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994, estabelece as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal. Vejamos assim, em seu art. 2º, o qual condiciona a existência de fundo de saúde para recebimento das transferências federais:

Art. 2º A transferência de que trata o art. 1º fica condicionada à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no Orçamento do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

Em reforço a toda legislação elencada, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 teve a finalidade de regulamentar aplicação dos recursos financeiros da saúde, conforme segue:

*Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente as unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.***

Desta maneira, os fundos públicos meramente contábeis são criados para gerir recursos vinculados, não possuindo personalidade jurídica, receita nem patrimônio próprios, assim, não ordenam nem executam recursos.

Nesse contexto, a Prefeitura de Palmas criou o Fundo Municipal de Saúde por meio da Lei nº 141, de 20 de dezembro de 1991, definindo ainda as atribuições de competência da Secretaria Municipal de Saúde. Em consonância, publicou a Lei nº 1.626, de 12 de agosto de 2009, que estabelece as normas de gestão e aplicação do Fundo Municipal de Saúde.

Por essa razão, o Fundo de Saúde demonstra a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elabora demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras estabelecidas na legislação vigente.

Em razão da vinculação das receitas, o fundo de saúde realiza a alocação dos recursos para as despesas das ações e serviços de saúde, de acordo com o Plano Plurianual

(PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) obedecendo ainda a Lei Complementar no 141/2012 e à Programação Anual Saúde do Município, as quais deverão estar organizadas e realizadas por bloco de gestão, conforme definido pelo Ministério da Saúde.

Esse entendimento se justifica, pois, visam o rastreamento dos recursos transferidos, a serem repassados de forma automática, sob a modalidade fundo a fundo, em conta única ou específica para cada bloco de financiamento, para as ações e serviços de saúde, com seu respectivo monitoramento e controle, conforme Portaria nº 204, de 24 de janeiro de 2007 do Ministério da Saúde.

Importante destacar que o Decreto Municipal nº 1.269, de 30 de junho de 2016, definiu a organização, funcionamento, operacionalização e prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde. Assim, o fundo de saúde “não contrata com pessoa física nem jurídica”, ele não executa despesa; portanto, não ordena a emissão de empenhos, podendo, entretanto, liquidar os empenhos, a fim de que a tesouraria municipal efetue o pagamento. Essa atribuição caberá aos órgãos descentralizados destinados a esse fim.

Cabe esclarecer, que atualmente a gestão dos recursos orçamentários e financeiros do sistema de saúde no município de Palmas ocorrem de forma descentralizada, conforme previsão na Lei Orçamentária Anual e do Decreto Municipal Nº 1.269/2016, apresentada da seguinte forma:

- UG: 3200 - Fundo Municipal de Saúde, que detém as receitas;

- UG: 8600 -Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS e UG:9500 - Fundação

Escola de Saúde de Palmas- FESP que executam as despesas com ações e serviços de saúde.

Art. 3º Para fins de estruturação e organização da execução financeira e orçamentária, entende-se que:

I - Fundo Municipal de Saúde: constitui-se Unidade Orçamentária e Gestora (UGFMS) de natureza contábil dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde sob responsabilidade de gestão municipal do Sistema Único de Saúde;

II - Secretaria Municipal da Saúde: constitui-se Unidade Gestora Responsável e Executora dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, alocados no Fundo Municipal de Saúde, sendo o Secretário Municipal da Saúde designado ordenador de despesa e responsável por todas as ações ou omissões a que derem causa no exercício da competência delegada;

III - Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas: constitui-se Unidade Gestora Executora (UGE-FESP-Palmas) dos recursos a ela destinados, para o cumprimento

de suas atividades legais dentro do Sistema Único de Saúde, dos créditos orçamentários e financeiros oriundos do Fundo Municipal de Saúde a ela destinados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente de acordo com seus objetivos legais.

Dessa forma, mantêm-se as prerrogativas legais do ente Município que em lei própria definiu a constituição, estruturação, organização e operacionalização do fundo municipal de saúde, como unidade gestora dos recursos financeiros da saúde, o que significa que o fundo deverá apenas executar os recursos financeiros e suas unidades descentralizadas executam as despesas com ações e serviços de saúde em consonância ao o Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei Complementar no 141/2012 e à Programação Anual Saúde do Município.

Desta forma as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo Município de Palmas são financiadas com recursos movimentados por meio do fundo de saúde, alocando inclusive o repasse da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes da federação devem aplicar em ações e serviços de saúde -ASPS.

Além do que as unidades que compõem o sistema de Saúde utilizam contabilidade específica e integrada à contabilidade geral do ente ao qual se vincula para registrar, acompanhar e controlar o processamento de suas receitas e despesas e de sua execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Portanto, não houve erro de contabilização conforme demandado nesta auditoria, conforme poderá ser verificado nos registros da inscrição de empenho, liquidação, pagamento e saldos existentes dos fornecedores na 1ª, 2ª, 3ª e 4ª remessas contábeis da Secretaria Municipal de Saúde.

III. DOS PEDIDOS

Diante dos fatos e razões de direito expostos, requer:

a) Tendo em vista toda a documentação apresentada, materializando as alegações que compõem a presente peça, **o acatamento *in totum* das justificativas apresentadas**, a fim de que sejam os itens julgados como atendidos, conforme regramento regimental deste Egrégio Tribunal de Contas;

b) Seja o **signatário excluído do rol de responsáveis destes autos**, considerando tratem-se de matérias relativas aos ordenadores de despesas, comprovada a atuação efetiva do sistema de controle interno do município nos autos do processo administrativo no limite de sua competência.

Nestes termos, pede e aguarda deferimento.

Palmas, 26 de junho de 2020.

ANDRÉ FAGUNDES CHEGUEM
CPF: 001.256.680-23