

TC 029.568/2006-1 (com 3 anexos)

Natureza: Recurso de Reconsideração

Unidade: Município de Campina Grande/PB

Recorrente: André Luis Bonifácio de Carvalho

Advogados: Não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Desvio de finalidade. Aplicação da parcela impugnada em proveito da municipalidade. Citação solidária do gestor dos recursos e do ente federado. Irregularidade das contas do gestor. Condenação do ente federado à restituição dos valores utilizados indevidamente. Acórdão 732/2010 – 1ª Câmara. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Contas regulares com ressalvas. Alerta ao ente federado. Ciência aos interessados.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por André Luis Bonifácio de Carvalho, ex-secretário municipal de saúde de Campina Grande/PB, em face do Acórdão 732/2010 - 1ª Câmara, retificado pelo Acórdão 1.661/2010 - 1ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “b” da Lei Orgânica/TCU, e aplicou-lhe multa, com base no artigo 58, inciso I, da referida lei.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) se originou da conversão do monitoramento realizado com o objetivo de verificar as providências adotadas em face das determinações e recomendações exaradas pela Decisão 306/1999 - 1ª Câmara.
3. Constatada a realização de despesas de consultoria e alimentação com recursos oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS), foi promovida a citação do Senhor André Luiz Bonifácio de Carvalho, secretário municipal de Campina Grande/PB à época, em cumprimento ao Acórdão 3.459/2006 - 1ª Câmara.
4. Posteriormente, com fundamento na Decisão Normativa TCU 57/2004, foi realizada nova citação do ex-gestor, desta vez em solidariedade com o Município de Campina Grande/PB, tendo em vista a constatação de aplicação dos recursos impugnados em benefício da municipalidade.
5. O ex-gestor apresentou suas alegações de defesa argumentando, em síntese, que as despesas questionadas foram realizadas em ações de saúde e, por conseguinte, estariam respaldadas na legislação que rege a aplicação de recursos do SUS.
6. O Exmo. Ministro-Relator rejeitou a defesa apresentada pelo ex-secretário municipal, tendo em vista não ter sido apresentado argumento hábil para descaracterizar a irregularidade, qual seja, a utilização de recursos do SUS em finalidade diversa da prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei 8.142/1990, que restringe a aplicação desses recursos a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde.
7. No que tange às despesas com alimentação, o ex-secretário alegou que estariam respaldadas nos incisos IX e XV do artigo 7º da Portaria MS/GM 2.047/2004, que incluem entre as despesas com ações de saúde as referentes às ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde

no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações de capacitação de recursos humanos. Todavia, as despesas de alimentação realizadas não foram consideradas imprescindíveis à realização de atividades de capacitação de recursos humanos e, desta forma, não poderiam ser custeadas com recursos do SUS.

8. Em relação às despesas com consultoria, embora o ex-secretário tenha alegado que tinham como objetivo dotar o município de capacidade técnica para gerir as ações de saúde, não foram apresentados documentos comprobatórios dessa alegação, o que impossibilitou verificar a regularidade dessas despesas.

9. O Exmo. Ministro-Relator afastou ainda a alegação de que como o município teria aplicado recursos próprios na área de saúde acima do percentual mínimo previsto na Emenda Constitucional 29/2000, nos anos de 2005 a 2007, não haveria mais a necessidade de devolução dos recursos do SUS aplicados em desconformidade com as normas aplicáveis.

10. Dessa forma, foi proposto que as contas do ex-gestor fossem julgadas irregulares, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, pois o ex-secretário não se beneficiou dos recursos aplicados em desvio de finalidade. Estes foram utilizados em prol da municipalidade.

11. Foi proposta ainda a aplicação de multa ao Senhor André Luiz Bonifácio de Carvalho, com base no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, por ter cometido grave infração a normas legais e regulamentares, materializada na realização de despesas em desacordo com os objetivos para os quais os recursos foram repassados.

ADMISSIBILIDADE

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 11/12, anexo 3), ratificado à fl.14, anexo 3, pelo Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 732/2010 - 1ª Câmara. Todavia o efeito suspensivo do recurso deve aproveitar também ao Município de Campina Grande/PB, tendo em vista que as alegações do recorrente podem alterar o juízo a respeito da existência do débito que foi imputado ao ente federado, ao contrário do entendimento exposto no exame preliminar de admissibilidade (fls. 11/12, anexo 3).

13. Ressalte-se que o despacho do secretário de controle externo da Paraíba (fl. 15, anexo 3), destacando que a notificação enviada ao Município concede-lhe prazo de 15 dias a contar de 31/1/2011 para comprovar o recolhimento da dívida perante o Tribunal, não afasta a necessidade de extensão do efeito suspensivo ao ente federado, tendo em vista a possibilidade de o presente recurso ser julgado somente após referido prazo.

MÉRITO

Argumento: os recursos questionados foram utilizados no âmbito da saúde e correspondem a um percentual mínimo em relação ao total de recursos transferidos ao município

14. Após transcrever trecho do relatório de monitoramento (fls. 3/4, anexo 3), ressalta que os recursos questionados, de acordo com o próprio relatório, foram utilizados no âmbito da saúde. Além disso, a devolução dos recursos, caso necessário, deveria ser de responsabilidade do Município.

15. Ademais, aduz que o Município de Campina Grande recebeu nos anos de 2002 a 2004, pelo SUS, o montante de R\$ 151.867.953,16, tendo sido questionadas despesas com lanche e consultoria no valor de apenas R\$ 33.996,72. Assim, somente uma ínfima parte dos recursos transferidos foi aplicada em atividades consideradas “meio”, necessárias ao bom andamento da saúde, não tendo o recorrente se beneficiado do fato (fl. 4, anexo 3).

16. Em adição, o recorrente destaca o aumento no volume de recursos recebidos pelo Município em sua gestão e a necessidade de aprimorar suas práticas administrativas, tendo citado

diversas ações e projetos que foram implementados no período (fl. 5, anexo 3). Isto, inclusive, motivou a contratação das consultorias questionadas (fls. 5/6, anexo 3).

17. Destaca, então, que a ampliação da capacidade da rede municipal e do acesso da população às ações de saúde no período em questão exigiu a execução de atividades voltadas à formação e qualificação da equipe técnica e gestora da Secretaria Municipal, tendo sido realizados cursos, seminários, oficinas de trabalho e eventos técnico-científicos. Era necessário, por conseguinte, proporcionar condições adequadas aos participantes, tendo-se adotado o fornecimento de lanches.

18. Dessa forma, os lanches fornecidos estavam ligados às atividades de capacitação da equipe técnica da Secretaria e corresponderam a percentual diminuto em relação aos recursos movimentados pelo órgão municipal (fl. 6, anexo 3).

19. Em adição, as medidas adotadas pelo recorrente estavam baseadas em atos normativos do Ministério da Saúde e do Conselho Nacional de Saúde, a saber: Portaria 2.047/2002, Portaria 2.425/2002, Resolução CNS 322/2003 (fls. 6/9, anexo 3).

20. Além disso, ressalta que recentemente o Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM 204/2007, decidiu que os recursos referentes aos blocos da Atenção Básica, Atenção Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde e de Gestão do SUS não poderiam ser utilizados para pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado (fl. 9, anexo 3).

Pedido:

21. Requer que sejam julgadas regulares e legais as despesas objeto da TCE e, por conseguinte, que seja afastada a multa que lhe foi aplicada (fl. 10, anexo 3).

Análise

22. De início, cumpre ressaltar que, quando da instrução às fls. 52/61 (v. p.), entendeu-se que as contas do ex-secretário deveriam ser julgadas regulares com ressalvas, pois, apesar de as despesas de lanches e consultoria não poderem ser efetuadas com recursos do SUS, por não serem indispensáveis à realização de uma atividade finalística na área da saúde, não havia indícios de ocorrência de locupletamento por parte do ex-secretário, as despesas questionadas representavam percentual mínimo em relação aos recursos transferidos ao município no período em questão e se aventou a possibilidade de os recursos questionados retornarem à conta do SUS por meio de determinação do TCU (fls. 58/59, v. p.).

23. Nessa instrução, ademais, foi destacado que não havia, nas disposições infra-legais e na jurisprudência da Corte de Contas, a indicação objetiva quanto à regularidade ou não das ações administrativas correspondentes à aquisição de alimentação e pagamentos de consultoria com recursos do SUS. Contudo, foi registrado que essas ações administrativas deveriam ser indispensáveis à realização de uma atividade finalística na área da saúde, o que não seria o caso.

24. O **parquet** especializado, por sua vez, entendeu que as contas do ex-gestor deveriam ser julgadas irregulares, com fundamento no artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei Orgânica/TCU, com imputação de débito ao responsável pelos valores das despesas impugnadas e que também deveria ser aplicada multa com base nos artigos 19, **caput**, e 57 da referida lei (fls. 62/63, v. p.).

25. Após transcrever trechos da referida instrução da Unidade Técnica, o MP/TCU assim fundamentou sua proposta (fl. 62):

“5. Desse modo, considerando que restou devidamente caracterizada a irregularidade que motivou a conversão destes autos em tomada de contas especial, a qual resultou em dano injustificado ao erário; considerando que o responsável não conseguiu demonstrar, em duas alegações de defesa, a regularidade das despesas impugnadas; considerando que não se pode dar interpretação excessivamente extensiva

à norma que rege a aplicação de recursos do SUS, sob pena de desvirtuar o verdadeiro objetivo almejado com a destinação desses recursos, que é a melhoria efetiva dos serviços diretamente prestados na área da saúde pública; considerando, por fim, a jurisprudência desta Corte, em casos similares; o Ministério Público, com as devidas vênias por divergir [...]”.

26. Realizada a nova citação determinada pelo Exmo. Ministro-Relator, a Unidade Técnica, tendo em vista que não foi afastada a irregularidade anteriormente constatada, propôs que as contas do ex-secretário fossem julgadas irregulares, com fundamento no artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei Orgânica/TCU e que este fosse condenado em solidariedade com o município de Campina Grande ao pagamento das quantias questionadas. Foi proposta, ademais, a aplicação de multa ao ex-gestor com base no artigo 57 da referida lei (fls. 86/92, v. p.). A mencionada proposta foi ratificada pelo MP/TCU (fl. 93, v. p.).

27. Por fim, no voto condutor do acórdão guerreado, entendeu-se que as despesas questionadas não encontrariam respaldo nos incisos IX e XV do artigo 7º da Portaria MS/GM 2.047/2004, pois não seriam despesas administrativas indispensáveis para a execução das ações de capacitação de recursos humanos. Dessa forma, o Exmo. Ministro-Relator propôs que as contas do ex-secretário fossem julgadas irregulares, com fulcro no artigo 16, inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/92 e que lhe fosse aplicada a multa prevista no artigo 58, inciso I, da referida lei. Contudo, afastou a responsabilidade do ex-gestor quanto ao débito apurado, tendo em vista que este não se beneficiou dos recursos aplicados com desvio de finalidade (fls. 103/104, v. p.).

28. Percebe-se, destarte, que desde o início a Unidade Técnica, o MP/TCU e o Exmo. Ministro-Relator concordaram que as despesas com as compras de lanches e contratações de consultorias promovidas com recursos do SUS foram indevidas. A discordância presente nos autos, especificamente em relação à responsabilização do ex-secretário da saúde, refere-se ao grau de reprovabilidade de sua conduta, com efeitos sobre o julgamento de suas contas e sobre a necessidade de apenação do ex-gestor com multa, e à sua inclusão no polo passivo da obrigação (em solidariedade) de restituir os recursos indevidamente aplicados.

29. Como quando da prolação do acórdão recorrido foi afastada sua responsabilidade em relação ao débito apurado, não se adentrará nesta divergência, em homenagem ao Princípio da Proibição da **Reformatio in Peius**.

30. Contudo, ante o pedido do recorrente no sentido do afastamento da multa aplicada pelo acórdão e do julgamento pela regularidade das despesas contestadas nesta TCE, mostra-se fundamental enfrentar a questão da reprovabilidade da conduta do ex-gestor.

31. A Lei 8.142/1990, em seu artigo 2º, inciso IV e parágrafo único, previu a possibilidade de aplicação dos recursos em questão em “demais ações de saúde”. A Portaria 2.047/2002, por sua vez, em seu artigo 7º, inciso XV, exigiu que as ações administrativas realizadas no âmbito do SUS fossem indispensáveis para a execução das ações indicadas nos incisos anteriores. Com base neste dispositivo, o Tribunal questionou o fato de despesas com lanches e consultorias não serem indispensáveis para a execução das ações de capacitação de recursos humanos.

32. Certo é que o termo “indispensável” é dotado de certo grau de subjetividade. O que é indispensável para alguém pode não ser para outrem. Destarte, a depender do aplicador da norma, a compra de lanches servidos em cursos promovidos no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde e o pagamento a empresa de consultoria para prestação de serviços de consultoria e assessoramento à Secretaria, na área da saúde, podem ser considerados indispensáveis ou não. O Tribunal, com base em suas competências constitucionais e legais, posicionou-se no sentido de que seriam dispensáveis.

33. Como demonstrado pela Unidade Técnica à fl. 58 (v. p.), houve um incremento significativo no montante dos recursos transferidos ao Município de Campina Grande entre os anos de

2002 a 2004. Além disso, o recorrente retratou um aumento significativo nas ações de saúde promovidas pelo ente federado, o que exigiria o aprimoramento das práticas de gestão então em vigor.

34. Ademais, apesar de o Exmo. Ministro-Relator ter ressaltado em seu voto que o ex-secretário não comprovou que as despesas com consultorias foram realizadas com o objetivo de dotar o município de capacidade técnica para gerir as ações de saúde (fl. 103, v. p.), os auditores incumbidos de realizar a fiscalização na Secretaria de Saúde do Município registraram que a consultoria prestada pela empresa Consultores Associados do Nordeste Ltda. ao órgão municipal ocorreu na área de gestão da saúde (fl. 4, v. p.). Assim, com as devidas vênias, é razoável entender comprovado o objetivo da referida consultoria.

35. Em adição, deve-se considerar que os gastos questionados ocorreram no âmbito da saúde, conforme registrado pelos auditores que executaram a fiscalização (fl. 5, v. p.), e que representam percentual irrisório ante o montante de recursos do SUS gerido pelo Município no período em questão (fls. 58 e 105/106, v. p.), como alegado pelo recorrente.

36. Dessa forma, carece de razoabilidade macular as contas do ex-gestor com a pecha da irregularidade e aplicar-lhe multa devido à execução dessas despesas com recursos do SUS. Vislumbra-se que esta constitui mera falha formal da qual não resultou dano ao erário federal.

37. Ante essa constatação, também deve ser desconstituído o débito imputado ao Município de Campina Grande/PB, consoante o disposto no artigo 16, inciso II, da Lei Orgânica/TCU. Eis que de uma falha meramente formal não resulta dano ao erário.

38. Como o recorrente requereu o julgamento pela regularidade das despesas questionadas, mas estas constituem falhas de natureza formal, tendo em vista que o Tribunal se posicionou no sentido de que as despesas em questão não são indispensáveis para a execução das ações de capacitação de recursos humanos, será proposto o provimento parcial do recurso, de forma a alterar o julgamento das contas do ex-gestor para regulares com ressalvas e afastar a aplicação da multa prevista no acórdão recorrido.

39. Por fim, deve-se expedir alerta ao Município sobre o entendimento do Tribunal no sentido de ser indevida a realização de despesas dessa natureza com recursos do SUS.

CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor André Luis Bonifácio de Carvalho, ex-secretário municipal de saúde do Município de Campina Grande/PB, com base nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, e no mérito dar-lhe provimento parcial para reformar o Acórdão 732/2010 – 1ª Câmara, aproveitando-se em favor do Município de Campina Grande/PB, de forma a excluir o item 9.3 da decisão e alterar a redação dos itens 9.1 e 9.2 para os seguintes termos:

“9.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas do Senhor André Luis Bonifácio de Carvalho, tendo em vista a constatação de realização de despesas com lanches e consultoria com recursos do SUS, dando-lhe quitação;

9.2 alertar o Município de Campina Grande/PB sobre o entendimento do Tribunal no sentido de que as despesas com lanches e consultoria não são indispensáveis para a execução das ações de capacitação de recursos humanos do SUS;”

b) caso o Exmo. Ministro-Relator estenda, antes do julgamento, o efeito suspensivo do recurso ao Município, que este seja devidamente notificado da medida;

c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.



TCU/Secretaria de Recursos, 4ª Divisão, em 21/10/2010.

Adriano J.F Rodriguez
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6486-6