

**TC 015.070/2020-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Fundo Municipal de Saúde de São Bernardo/MA

**Responsáveis:** Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49), Município de São Bernardo/MA (CNPJ 06.125.389/0001-88) e G. C. C. Mendes Transporte – ME (CNPJ 15.434.784/0001-33)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar, de citação e audiência

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor de os Srs. Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49), na condição de secretário municipal de saúde, e João de Deus Portela Carvalho (CPF 257.148.213-00), na condição de gerente de tesouraria da Prefeitura Municipal de São Bernardo (peça 18, p. 2), em razão de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pela União, por intermédio do FNS/MS, ao município de São Bernardo/MA nos exercícios de 2013 e 2014.

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS, em desfavor de Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49) e João de Deus Portela Carvalho (CPF 257.148.213-00), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União - Impugnação de despesas dos recursos recebidos do FUNDO NACIONAL DE SAÚDE – MS (peça 32, p.1)

## HISTÓRICO

2. Em 1º/10/2018, com fundamento na Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e pela Decisão Normativa TCU 155/2016, o dirigente da FNS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 26). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1871/2018.

3. Os recursos repassados pelo FNS/MS ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) de São Bernardo/MA, no período de 1º/7/2014 a 31/7/2015, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) conforme consignado no Relatório da Auditoria (RA) 15.682 (peça 3).

4. De acordo com o Relatório de Tomada de Contas Especiais 204/2018 (peça 29), o fundamento para a instauração da TCE, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Sobrepreço sobre o contrato original assinado com a empresa G.C.C MENDES TRANSPORTE-ME referente a diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores ao Contrato nº 20140113039/2014 e Contrato nº 20150109002/2015 celebrados com a administração municipal.

5. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a TCE.

6. No relatório, o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 91.144,17, imputando-se a responsabilidade a Antônio José Carvalho Duailibe, secretário



municipal de saúde, no período de 2/1/2013 até o momento da confecção do relatório, na condição de gestor dos recursos e João de Deus Portela Carvalho, gerente de tesouraria, no período de 2/1/2013 até o momento da confecção do relatório, na condição de gestor dos recursos (peça 29, p. 8).

7. Em 11/3/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria E-TCE 1.871/2018 (peça 32), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 33 e 34).

8. Em 23/3/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 35).

## **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012**

### **Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa**

9. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 23/6/2015, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

9.1. Antônio José Carvalho Duailibe, por meio do ofício acostado à peça 7, recebido em 27/4/2017, conforme aviso de recebimento (AR), peça 13.

9.2. João de Deus Portela Carvalho, por meio do ofício acostado à peça 10, recebido em 27/4/2017, conforme AR (peça 16).

### **Valor de Constituição da TCE**

10. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 era de R\$ 106.658,27, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

## **OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

11. Informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal.

12. A TCE está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

## **EXAME TÉCNICO**

### **Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano**

13. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão TCU 1072/2017-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do MS, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis constantes da peça 29, p. 7, embora o tomador de contas tenha consignado que não compete a ele essa verificação.

### **Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário**

14. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais repassados pelo FNS ao FMS de São Bernardo/MA, na modalidade fundo a fundo, embora tanto os



auditores do Denasus quanto o tomador de contas tenham atribuído responsabilidade solidária ao Sr. João de Deus Portela Carvalho (CPF 257.148.213-00).

14.1. Conforme disposto no art. 9º, caput e inciso III, da Lei n. 8.080/1990, é competência do secretário municipal de saúde a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) na esfera municipal, devendo ser responsabilizado quando constatada a existência de evidências de conduta omissiva ou comissiva em eventuais práticas ilícitas apuradas.

14.2. O prefeito municipal, ou mesmo outro gestor municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do SUS caso delas participe ativamente. Nessa linha de compreensão, conquanto as normas em referência confirmam embasamento à responsabilização do secretário municipal de saúde por irregularidades na aplicação de recursos do SUS transferidos ao município, não afastam a responsabilidade de outros gestores.

14.3. Não é o caso, porém, de alcançar o gerente de tesouraria do município, o Sr. João de Deus Portela, uma vez que não há, nos presentes autos, elementos suficientes para caracterizar a participação desse gerente na gestão do SUS local.

15. Logo, em discordância com o Controle Interno, o Sr. João de Deus Portela Carvalho deve ser excluído da relação processual desta TCE.

16. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados anteriormente à abertura da TCE, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

17. Entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheram o montante devido aos cofres do FNS/MS, razão pela qual suas responsabilidades devem ser mantidas.

18. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador de contas, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue, cuja estrutura adotada reflete a matriz de responsabilização confeccionada pelo tomador de contas (peça 28):

18.1. **Irregularidade 1:** superfaturamento decorrente de sobrepreço sobre o contrato original assinado com a empresa G.C.C. Mendes Transporte - ME referente à diferença entre o valor da Nota Fiscal e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, celebrados com a administração municipal.

18.1.a. Cabe, aqui, esclarecer a diferença entre sobrepreço e superfaturamento. Sobrepreço consiste na diferença a maior obtida entre os preços orçados/contratados e os preços de referência de mercado, multiplicado pelas respectivas quantidades contratuais. Já superfaturamento é o dano ao erário caracterizado pelo pagamento de obras, bens ou serviços por preços manifestamente superiores à (média) tendência praticada pelo mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, seja pela prática de preços unitários acima da tendência de mercado ou medição de quantidades superiores às reais (Acórdão 3.638/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge).

4.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

16.1.1.1. O uso de recursos federais no pagamento do objeto do Programa de Atenção Básica - PAB Fixo por valor acima da média dos preços de mercado resultou em prejuízo ao erário. É obrigação dos gestores de recursos públicos pesquisar o mercado de forma a impedir contratações por valores com sobrepreço, seja no contrato original, seja em eventuais termos aditivos, conforme constou no Voto que fundamentou o Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues:

Entendo que, tanto no caso específico do 'jogo de planilha', quanto em qualquer outra hipótese



conducente à ocorrência de desvios nos custos contratados, deve a Administração e este Tribunal acercarem-se dos cuidados necessários e suficientes para garantir que os preços pactuados, quer seja no contrato original, quer seja em aditivos, estejam compatíveis com os preços praticados no mercado. Esse o critério inicial e essencial, vez que é o parâmetro de controle estabelecido pela Lei 8.666/93.

12. Com relação a aditivos, existe, sem dúvida, um segundo critério, que se refere à compatibilidade de novos valores e quantitativos então estabelecidos com aqueles constantes do contrato original.

13. Poder-se-ia citar, ainda, um terceiro critério, também a ser considerado em caso de celebração de aditivos, que é o da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

16.1.1.2. No caso concreto, a subcontratação de veículos a preços inferiores aos estabelecidos nos contratos firmados entre o município de São Bernardo/MA e a empresa G. C. C. Mendes Transportes – ME configurou superfaturamento porque a contratação direta com as pessoas físicas ou jurídicas que forneceram os veículos seria mais vantajosa para a administração municipal. O superfaturamento reside na diferença entre o valor pago pelo Município à empresa GCC (valor das notas fiscais emitidas por esta), e o valor pago pela empresa aos seus subcontratados.

16.1.2. Evidências da irregularidade: Constatações 406257 e 406260 do RA 15.682/Denaus (peça 3, p. 38-40 e 43-45) e notas fiscais (peça 20);

16.1.3. Normas infringidas: alínea b, subitem 3.4 do Item 3 – Condições de participação do Edital e também a alínea "f" da Cláusula Décima Segunda - Da Rescisão do Termo de Contrato, como também princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, *caput* e o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; arts. 2º, 72 e 78, inciso VI da Lei 8.666/1993 e a Decisão 420/2002-TCU-Plenário.

16.1.4. Débitos relacionados ao Sr. Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49):

Quadro 1 – valores de superfaturamento

<b>Data de Ocorrência</b>	<b>Valor Histórico (R\$)</b>
02/07/2014	680,00
02/07/2014	2.370,00
02/07/2014	3.505,20
02/07/2014	680,00
04/08/2014	3.505,20
04/08/2014	2.370,00
04/08/2014	680,00
04/08/2014	680,00
02/09/2014	680,00
02/09/2014	2.370,00
02/09/2014	3.505,20
02/09/2014	680,00
02/10/2014	3.505,20
02/10/2014	2.370,00
02/10/2014	680,00
02/10/2014	680,00
05/11/2014	3.505,20
05/11/2014	2.370,00
05/11/2014	680,00
05/11/2014	680,00



Data de Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
02/12/2014	3.505,20
02/12/2014	680,00
02/12/2014	2.370,00
02/12/2014	680,00
14/01/2015	3.505,20
14/01/2015	2.370,00
14/01/2015	680,00
14/01/2015	680,00
10/02/2015	3.052,87
10/02/2015	1.701,95
10/02/2015	1.542,10
10/02/2015	543,25
03/03/2015	771,05
03/03/2015	2.473,00
03/03/2015	3.052,87
03/03/2015	543,25
24/03/2015	3.052,87
24/03/2015	1.701,95
24/03/2015	1.542,10
24/03/2015	543,25
22/04/2015	771,05
22/04/2015	2.473,00
22/04/2015	3.052,87
22/04/2015	543,25
25/05/2015	1.542,10
25/05/2015	1.701,95
25/05/2015	543,25
25/05/2015	3.052,87
23/06/2015	1.542,10
23/06/2015	1.701,95
23/06/2015	3.052,87
<b>TOTAL</b>	<b>91.144,17</b>

16.1.5. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

16.1.6. Responsável: Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49).

16.1.6.1. Conduta: praticar sobrepreço sobre o contrato original assinado com a empresa G.C.C Mendes Transporte - ME referente à diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, celebrados com a administração municipal.

16.1.6.2. Nexô de causalidade: a realização ou aprovação de pagamento no âmbito do objeto do instrumento em questão com sobrepreço resultou em prejuízo ao erário equivalente à diferença entre o preço de mercado e o valor pago.

16.1.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é



razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, certificar-se, por meio de verificação direta, pesquisa de preços ou escolha dos responsáveis pela informação sobre os preços de mercado, de que os itens a serem pagos não estavam eivados do vício de sobrepreço, para, caso contrário, tomar as providências necessárias para que a contratação se desse por preços de mercado ou abaixo desses.

16.1.7. Encaminhamento: citação.

17. Assim, em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citado o responsável, Antônio José Carvalho Duailibe, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

18. No entanto, o tomador de contas especiais deixou de incluir a empresa G. C. C. Mendes Transportes – ME como responsável solidária pelo débito. A responsabilidade dessa empresa é incontestável, haja vista ter sido ela a beneficiária dos valores com superfaturamento, conforme disposição expressa no art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993. Logo, a empresa deve ser incluída na relação processual desta TCE e ser citada, em solidariedade com o gestor acima apontado, pelo valor original de R\$ 91.144,17, conforme apontado no item 16.1.4 desta instrução.

19. Por outro lado, verifica-se que a irregularidade apontada no Relatório da Auditoria (RA) 15.682/Denasus (peça 3) não se limita ao sobrepreço apurado pelo Denasus. Os contratos (20140113039/2014 e 20150109002/2015) não poderiam ser financiados com recursos provenientes do FNS, porque não dizem respeito a ações ou serviços de saúde, mas despesas administrativas que devem ser pagas com recursos da própria municipalidade.

20. A Lei 8.080/1990 e a Lei Complementar (LC) 141/2012 definem as ações e serviços de saúde. Não há possibilidade de realização de despesas com alugueis de veículos, ainda que destinadas a servir o pessoal que atua na área de saúde, com recursos federais do FNS. Locação de veículos não são despesas financiáveis com recursos do FNS e deveriam ser custeadas com recursos do próprio município de São Bernardo/MA. Veja-se as disposições da LC 141/2012:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

- I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
- II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e
- III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;



VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Art. 4º. Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

21. A jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 204/2020-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, tem considerado que despesas de natureza administrativa, ainda que associadas a ações ou serviços de saúde, não são financiáveis com recursos federais repassados pelo SUS, mas são despesas que devem ser financiadas pelo próprio ente municipal, com seus próprios recursos.

As despesas impugnadas nestes autos são de natureza tipicamente administrativa, pois, embora classificadas como despesas de custeio, não podem ser arcadas com recursos do Piso da Atenção Básica, pois são gastos comuns da estrutura da Secretaria Municipal de Saúde, que deveriam ser custeadas com recursos do próprio ente municipal, tendo em vista que a utilização dos recursos do SUS deve ser restrita às ações e serviços de saúde vinculadas diretamente ao atendimento da população

22. Assim, o pagamento dos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015 com recursos repassados pelo FNS ao FMS de São Bernardo/MA constituiu desvio de finalidade, uma vez que não se relacionam a ações ou serviços de saúde, conforme o exemplo mencionado pelo Min. Benjamin Zymler no Voto condutor do Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário:

(...) caracteriza-se desvio de objeto quando a aplicação dos recursos for em ações de saúde diversas da prevista no Orçamento Geral da União, ou de finalidade quando a aplicação não for em ações de saúde.



23. Relativamente a desvio de finalidade na aplicação de recursos repassados pelo FNS, o item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, Min. Rel. Bruno Dantas, deixou assente que, havendo benefício em favor da sociedade, cabe ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos do seu tesouro, seu fundo de saúde, que era o beneficiário original dos recursos, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária dos gestores de deram causa à irregularidade.

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa;

24. No caso em questão, houve benefício em favor do município de São Bernardo/MA na medida em que este efetuou os pagamentos pertinentes aos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015 com recursos repassados pelo FNS, poupando seus próprios recursos, em detrimento de aplicação em ações próprias de saúde.

25. Logo, os pagamentos alusivos aos mencionados contratos, nos valores de R\$ 216.480,00 (peça 3, p. 38) e R\$ 282.162,24 (peça 3, p. 43), devem ser recompostos ao FMS de São Bernardo/MA pelo próprio ente municipal com recursos do Tesouro do município.

A Secretaria Municipal de Saúde assinou o Contrato nº 20140113039/2014 com a empresa G. C. C. Mendes Transporte - ME, CNPJ: 15.434.784/0001-33, tendo como objeto a locação de veículos automotores, oriundo do Pregão Presencial nº 061/2013, no valor de R\$ 216.480,00 (duzentos e dezesseis mil e quatrocentos e oitenta reais, para um período de doze meses (peça 3, p. 38).

A Secretaria Municipal de Saúde assinou o Contrato nº 20150109002/2015 com a empresa G. C. C. Mendes Transporte - ME, CNPJ: 15.434.784/0001-33, tendo como objeto a locação de veículos automotores, oriundo do Pregão Presencial nº 036/2014, no valor de R\$ 282.162,24, para um período de doze meses (peça 3, p. 43).

26. De acordo com o RA 15.682/Denasus, o Contrato 20140113039/2014, de 13/1/2014 (peça 3, p. 38), tinha vigência de doze meses; o Contrato 20150109002/2015, de 9/1/2015 (peça 3, p. 43), também teve vigência de doze meses. Assim, a vigência aproximada do primeiro contrato foi de 13/1/2014 a 12/1/2015 e a do contrato seguinte de 13/1/2015 a 12/1/2016. Com base nesses períodos de vigência, é razoável considerar as datas de 31/12/2014 e 31/12/2015 como as datas dos débitos de R\$ 216.480,00 e R\$ 282.162,24, uma vez que estão dentro do exercício de assinatura dos respectivos contratos e são as datas mais favoráveis à municipalidade.

Quadro 2 – Débitos de responsabilidade do Município de São Bernardo/MA

<b>Data de Ocorrência</b>	<b>Valor Original (R\$)</b>
31/12/2014	216.480,00
31/12/2015	282.162,24
<b>TOTAL</b>	<b>498.642,24</b>

27. Quanto à responsabilização dos gestores envolvidos, nos termos do item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, Min. Rel. Bruno Dantas, os Srs. Antônio José Carvalho Duailibe e João de Deus Portela Carvalho devem ser ouvidos em audiência em face da irregularidade.

### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

28. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.



29. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se entre 2/7/2014 e 23/6/2015 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

### **Informações Adicionais**

30. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Min. Marcos Bemquerer, para a citação proposta, nos termos da portaria MBC 1, de 14/7/2014.

### **CONCLUSÃO**

31. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Antônio José Carvalho Duailibe e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propor-se-á, por conseguinte, que se promova sua citação.

32. Da mesma forma, foi possível definir a responsabilidade solidária da empresa G. C. C. Mendes Transportes – ME pelo débito, haja vista ter sido esta a empresa beneficiária dos pagamentos realizados com superfaturamento. Propor-se-á, por conseguinte, que se promova a citação solidária da empresa com o Sr. Antônio José Carvalho Duailibe.

33. Além disso, foi possível verificar a ocorrência de desvio de finalidade da aplicação de recursos repassados pelo FNS nos pagamentos dos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, firmados entre o município de São Bernardo/MA e a empresa G. C. C. Mendes Transportes – ME, motivo pelo qual se proporá a citação do referido município para recompor seu Fundo Municipal de Saúde.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) excluir o Sr. João de Deus Portela Carvalho (CPF 257.148.213-00), gerente de tesouraria da Prefeitura Municipal de São Bernardo/MA, da relação processual desta TCE;

b) incluir a empresa G. C. C. Mendes Transportes – ME (CNPJ 15.434.784/0001-33) e o Município de São Bernardo/MA (CNPJ 06.125.389/0001-88) no rol de responsáveis desta TCE;

c) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, dos responsáveis solidários abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

**Débito relacionado ao responsável Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49), secretário municipal de saúde de São Bernardo/MA, no período de 2/1/2013 a 21/2/2020, em solidariedade com a empresa G.C.C Mendes Transporte – ME (CNPJ 15.434.784/0001-33)**

Irregularidade: superfaturamento sobre o contrato original assinado com a empresa G.C.C. Mendes Transporte - ME referente a diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores ao Contrato nº 20140113039/2014 e Contrato nº 20150109002/2015 celebrados com a administração municipal;

Evidências da irregularidade: Constatações 406257 e 406260 do RA 15.682/Denaus (peça 3, p. 38-40 e 43-45) e notas fiscais (peça 20);

Normas infringidas: alínea b, subitem 3.4 do Item 3 - Condições de Participação do Edital e também a alínea "f" da Cláusula Décima Segunda - Da Rescisão do Termo de Contrato, como também princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, caput e o inciso XXI do



art. 37 da Constituição Federal; arts. 2º, 72 e 78, inciso VI da Lei 8.666/1993 e a Decisão 420/2002-Plenário-TCU;

Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
02/07/2014	680,00
02/07/2014	2.370,00
02/07/2014	3.505,20
02/07/2014	680,00
04/08/2014	3.505,20
04/08/2014	2.370,00
04/08/2014	680,00
04/08/2014	680,00
02/09/2014	680,00
02/09/2014	2.370,00
02/09/2014	3.505,20
02/09/2014	680,00
02/10/2014	3.505,20
02/10/2014	2.370,00
02/10/2014	680,00
02/10/2014	680,00
05/11/2014	3.505,20
05/11/2014	2.370,00
05/11/2014	680,00
05/11/2014	680,00
02/12/2014	3.505,20
02/12/2014	680,00
02/12/2014	2.370,00
02/12/2014	680,00
14/01/2015	3.505,20
14/01/2015	2.370,00
14/01/2015	680,00
14/01/2015	680,00
10/02/2015	3.052,87
10/02/2015	1.701,95
10/02/2015	1.542,10
10/02/2015	543,25
03/03/2015	771,05
03/03/2015	2.473,00
03/03/2015	3.052,87
03/03/2015	543,25
24/03/2015	3.052,87
24/03/2015	1.701,95
24/03/2015	1.542,10
24/03/2015	543,25

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
22/04/2015	771,05
22/04/2015	2.473,00
22/04/2015	3.052,87
22/04/2015	543,25
25/05/2015	1.542,10
25/05/2015	1.701,95
25/05/2015	543,25
25/05/2015	3.052,87
23/06/2015	1.542,10
23/06/2015	1.701,95
23/06/2015	3.052,87

Valor atualizado do débito (sem juros) em 8/6/2020: R\$ 119.084,38 (peça 37)

Conduta do gestor: permitir superfaturamento nos contratos originais assinado com a empresa G.C.C. Mendes Transporte - ME referente a diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, celebrados com a administração municipal.

Nexo de causalidade: a realização ou aprovação de pagamento no âmbito do objeto do instrumento em questão com sobrepreço resultou em prejuízo ao erário equivalente à diferença entre o preço de mercado e o valor pago.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, certificar-se, por meio de verificação direta, pesquisa de preços ou escolha dos responsáveis pela informação sobre os preços de mercado, de que os itens a serem pagos não estavam eivados do vício de sobrepreço, para, caso contrário, tomar as providências necessárias para que a contratação se desse por preços de mercado ou abaixo desses.

Conduta da empresa: receber valores (superfaturamento) referentes à diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, celebrados com a administração municipal de São Bernardo/MA.

Nexo de causalidade: o recebimento de valores no âmbito do objeto do instrumento em questão com sobrepreço resultou em prejuízo ao erário equivalente à diferença entre o preço de mercado e o valor pago.

Culpabilidade: não se aplica.

d) realizar citação, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, do Município de São Bernardo/MA (CNPJ 06.125.389/0001-88), na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão da conduta também especificada, ou recolher aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de São Bernardo/MA, as importâncias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente a partir da data indicada até o seu efetivo recolhimento:

Irregularidade 2: aplicação de recursos transferidos do FNS para o FMS de São Bernardo/MA com desvio de finalidade;

Evidências da irregularidade: Constatações 406257 e 406260 do RA 15.682/Densus (peça 3, p. 38 e 43);

Normas infringidas: art. 73 do Decreto-Lei 200/1967; art. 23 do Decreto 93.872/1986; art. 27, inc. I, da LC 141/2012; arts. 34 e 35 e Anexo III da Portaria MS/GM 204/2007;

Cofre Credor: Fundo Municipal de Saúde de São Bernardo/MA

<b>DATA DA OCORRÊNCIA</b>	<b>VALOR ORIGINAL (R\$)</b>
31/12/2014	216.480,00
31/12/2015	282.162,24

Valor atualizado, sem juros, até 2/6/2020: R\$ 624.578,75 (peça 38)

Conduta do Responsável: aplicar recursos financeiros recebidos do FNS em pagamentos de contratos que não se relacionavam com ações ou serviços de saúde e que deveriam ser pagos com recursos do próprio município;

Nexo de Causalidade: a utilização de recursos da saúde em outras ações que não sejam diretamente relacionadas a ações ou serviços de saúde causou prejuízo ao SUS, tendo em vista que prejudicou o atingimento dos objetivos para o qual fora aprovado, resultando em dano ao erário;

Culpabilidade: não se aplica.

e) realizar **audiência**, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do Regimento Interno/TCU, do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49), secretário municipal de saúde de São Bernardo/MA, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, apresentar razões de justificativas quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão da conduta também especificada:

Ocorrência: aplicação de recursos transferidos do FNS para o FMS de São Bernardo/MA com desvio de finalidade;

Evidências: Constatações 406257 e 406260 do RA 15.682/Densus (peça 3, p. 38 e 43);

Dispositivos violados: art. 73 do Decreto-Lei 200/1967; art. 23 do Decreto 93.872/1986; art. 27, inc. I, da LC 141/2012; arts. 34 e 35 e Anexo III da Portaria MS/GM 204/2007;

Conduta do Responsável: aplicar recursos financeiros recebidos do FNS em pagamentos de contratos que não se relacionavam com ações ou serviços de saúde e que deveriam ser pagos com recursos próprios do Município de São Bernardo/MA;

Nexo de Causalidade: a utilização de recursos da saúde em outras ações que não sejam diretamente relacionadas a ações ou serviços de saúde causou prejuízo ao SUS, tendo em vista que prejudicou o atingimento dos objetivos para o qual fora aprovado, resultando em dano ao erário;

Culpabilidade: não há nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos, sendo lhe exigível conduta diversa, no sentido de aplicar os recursos financeiros repassados pelo FNS na finalidade para a qual foram destinados.

e) informar aos responsáveis que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

f) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

g) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



SecexTCE, em 8 de junho de 2020.

*(Assinado eletronicamente)*  
Alberto Vitor Dias  
AUFC – Matrícula TCU 5034-2

**Anexo 1**

**Matriz de Responsabilização**

<b>Irregularidade</b>	<b>Responsável</b>	<b>Período de exercício</b>	<b>Conduta</b>	<b>Nexo de Causalidade</b>	<b>Culpabilidade</b>
<p>Superfaturamento nos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, celebrados entre o município de São Bernardo/MA e empresa G.C.C Mendes Transporte – ME, decorrente da diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços</p>	<p>Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49), ex-secretário municipal de saúde</p>	<p>2/1/2013 a 21/2/2020</p>	<p>Permitir superfaturamento nos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, assinados com a empresa G.C.C Mendes Transporte – ME, decorrentes da diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos contratos originais</p>	<p>A realização ou aprovação de pagamento no âmbito do objeto do instrumento em questão com superfaturamento resultou em prejuízo ao erário equivalente à diferença entre o preço de mercado e o valor pago.</p>	<p>não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, certificar-se, por meio de verificação direta, pesquisa de preços ou escolha dos responsáveis pela informação sobre os preços de mercado, de que os itens a serem pagos não estavam eivados do vício de sobrepreço, para, caso contrário, tomar as providências necessárias para que a contratação se desse por preços de mercado ou abaixo desses</p>
<p>Superfaturamento nos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, celebrados entre o município de São Bernardo/MA e empresa G. C. C. Mendes Transporte – ME, decorrente da diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na</p>	<p>G.C.C Mendes Transporte – ME (CNPJ 15.434.784/0001-33), empresa contratada</p>	<p>-</p>	<p>receber valores (superfaturamento) referentes à diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015,</p>	<p>o recebimento de valores no âmbito do objeto do instrumento em questão com superfaturamento resultou em prejuízo ao erário equivalente à diferença entre o preço de mercado e o valor pago.</p>	<p>Não se aplica</p>



subcontratação de veículos a preços			celebrados com a administração municipal de São Bernardo/MA.		
Aplicação de recursos transferidos do FNS para o FMS de São Bernardo/MA com desvio de finalidade;	Município de São Bernardo/MA (CNPJ 06.125.389/0001-88)	-	Aplicar recursos financeiros recebidos do FNS em pagamentos de contratos que não se relacionavam com ações ou serviços de saúde e que deveriam ser pagos com recursos do próprio município;	a utilização de recursos da saúde em outras ações que não sejam diretamente relacionadas a ações ou serviços de saúde causou prejuízo ao SUS, tendo em vista que prejudicou o atingimento dos objetivos para o qual fora aprovado, resultando em dano ao erário;	Não se aplica
Aplicação de recursos transferidos do FNS para o FMS de São Bernardo/MA com desvio de finalidade;	Antônio José Carvalho Duailibe (CPF 063.737.203-49), ex-secretário municipal de saúde	2/1/2013 a 21/2/2020	Aplicar recursos financeiros recebidos do FNS em pagamentos de contratos que não se relacionavam com ações ou serviços de saúde e que deveriam ser pagos com recursos próprios do Município de São Bernardo/MA	A utilização de recursos da saúde em outras ações que não sejam diretamente relacionadas a ações ou serviços de saúde causou prejuízo ao SUS, tendo em vista que prejudicou o atingimento dos objetivos para o qual fora aprovado, resultando em dano ao erário	não há nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos, sendo lhe exigível conduta diversa, no sentido de aplicar os recursos financeiros repassados pelo FNS na finalidade para a qual foram destinados