

## GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

**TC-015.070/2020-4**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de São Bernardo/MA.

Responsáveis: Antônio José Carvalho Duailibe (063.737.203-49), G. C. C. Mendes Transporte (15.434.784/0001-33), João de Deus Portela Carvalho (257.148.213-00) e Município de São Bernardo/MA (06.125.389/0001-88).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO. DESVIO DE FINALIDADE. APLICAÇÃO DA VERBA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM DESPESAS ADMINISTRATIVAS QUE DEVERIAM SER ARCADAS PELO MUNICÍPIO. CITAÇÃO DO SECRETÁRIO DE SAÚDE, DA PESSOA JURÍDICA CONTRATADA E DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO/MA. REVELIA DO GESTOR E DA MUNICIPALIDADE. EXCLUSÃO DA FIRMA E DO GERENTE DE TESOUREARIA DO POLO PASSIVO DESTA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES DO MUNICÍPIO COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. CONTAS IRREGULARES DO SECRETÁRIO DE SAÚDE, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

**RELATÓRIO**

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em desfavor dos Srs. Antônio José Carvalho Duailibe e João de Deus Portela Carvalho, respectivamente, Secretário de Saúde e Gerente de Tesouraria do Município de São Bernardo/MA, tendo por fundamento a não comprovação da regular aplicação de recursos repassados por aquela entidade à municipalidade nos exercícios de 2013 e 2014, na modalidade fundo a fundo.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Secex/TCE na qual os fatos atinentes a este processo são descritos (peça 68):

**“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 do 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 (Densus) conforme consignado no Relatório da Auditoria (RA) 15.682 (peça 3).

4. De acordo com o Relatório de Tomada de Contas Especial 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:

‘Sobrepço sobre o contrato original assinado com a empresa G.C.C MENDES TRANSPORTE-ME referente à diferença entre o valor da NF [Nota Fiscal] 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 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 a João de Deus Portela Carvalho, gerente de tesouraria, no período de 2/1/2013 até o momento da confecção do relatório, também 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 no certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, que se manifestou pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao TCU (peça 35).
  9. Esta TCE foi autuada no Tribunal em 23/3/2020, dando início à fase externa.
  10. No âmbito da SecexTCE, o auditor instruinte propôs o seguinte encaminhamento (peça 39):
    - ‘a) realizar **citação** do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe, secretário municipal de saúde de São Bernardo/MA, em solidariedade com a microempresa G C C Mendes Transporte–ME, para, no prazo de quinze dias, recolherem a quantia indicada aos cofres do FNS, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, e/ou apresentarem alegações de defesa em face de o superfaturamento sobre o contrato original assinado entre o município de São Bernardo/MA e a empresa G C C Mendes Transporte referente à diferença entre o valor das notas fiscais e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 20150109002/2015;
    - b) realizar **citação** do Município de São Bernardo/MA, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, recolher, aos cofres do FMS de São Bernardo/MA, as importâncias relacionadas atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento e/ou apresentar alegações de defesa quanto à aplicação de recursos transferidos do FNS para o FMS de São Bernardo/MA com desvio de finalidade na contratação de serviços não financiáveis pelo SUS; e
    - c) realizar **audiência** do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe (...) para apresentar razões de justificativa quanto à aplicação de recursos transferidos pelo FNS ao FMS de São Bernardo/MA com desvio de finalidade na aplicação 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.’
  11. A proposição foi endossada pela SecexTCE (peças 40 e 41).
  12. Com amparo na delegação de competência conferida pelo relator, Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa, a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) expediu o Ofício 28.541/2020-TCU/Seproc, de 10/6/2020 (peça 45), para a citação do Município de São Bernardo/MA e o Ofício 28.542/2020-TCU/Seproc, de 10/6/2020 (peça 46), para a citação da G C C Mendes Transporte–ME.
  13. Para citação e audiência do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe, a Seproc expediu o Ofício

28.540/2020-TCU/Seproc, de 10/6/2020 (peça 47), o qual foi entregue no endereço do destinatário em 29/7/2020, conforme indica o retorno do aviso de recebimento (AR), peça 64. No entanto, o Sr. Antônio Duailibe não atendeu à notificação do TCU, incidindo em revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

14. Apesar de receber a notificação em 10/7/2020 (peça 63), apresentar procuração a advogado (peça 51) e solicitar prorrogação de prazo para apresentar defesa (peça 52), concedido (peça 53), o Município de São Bernardo/MA também não atendeu à notificação do TCU, incidindo em revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Por sua vez, a microempresa G C C Mendes Transporte–ME apresentou alegações de defesa em 21/8/2020 (peças 56 a 62).

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

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

16. 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:

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

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

16.3. A [firma] G C C Mendes Transporte–ME foi notificada pelo TCU em 27/7/2020 (peça 55); e

16.4. O Município de São Bernardo/MA foi notificado pelo TCU em 10/7/2020 (peça 63).

##### **Valor de Constituição da TCE**

17. 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 nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

##### **Verificação da Existência de Outros Débitos**

21. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1.772/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da IN/TCU 71/2012, informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis arrolados nesta TCE em outros processos no Tribunal.

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **Esgotamento da Via Administrativa do Ministério da Saúde para Ressarcimento do Dano**

22. 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 (Rel. Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, 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**

23. 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):

23.1. **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.

23.1.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).

23.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

(...)

23.1.1.2. 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 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 microempresa GCC (valor das notas fiscais emitidas por esta) e o valor pago pela empresa aos seus subcontratados.

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

23.1.3. 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.

23.1.4. Débitos relacionados ao Sr. Antônio José Carvalho Duailibe:

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

<b>Data de Ocorrência</b>	<b>Valor Histórico (R\$)</b>
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>

(...)

23.1.6.1. Conduta: praticar superfaturamento sobre o contrato original assinado com a microempresa G C C Mendes Transporte referente à diferença entre o valor das notas fiscais e o efetivamente pago na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, celebrados com a administração municipal.

23.1.6.2. Nexa de causalidade: 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.

23.1.6.3. 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 (...).

(...)

24. Assim, em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, devia 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.

25. No entanto, o tomador de contas especiais deixou de incluir a empresa G C C Mendes Transporte-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 devia 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, apontado no item 23.1.4 desta instrução.

26. 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 deviam ser pagas com recursos da própria municipalidade.

27. 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 aluguéis 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. 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.'

28. 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. Logo, 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.’

29. 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.’

30. Relativamente ao 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 que 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;’

31. 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 recursos próprios, em detrimento de aplicação em ações próprias de saúde.

32. 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 municipal.

‘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).’

33. 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>

34. Quanto à responsabilização do gestor envolvido naquelas contratações, nos termos do item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, o Sr. Antônio José Carvalho Duailibe devia ser ouvido em audiência em face da irregularidade.

#### **Caracterização das Responsabilidades**

35. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Antônio José Carvalho Duailibe 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).

35.1. 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.

35.2. O prefeito, ou mesmo outro gestor municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do SUS caso participe ativamente da gestão de tais recursos. 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.

35.3. Não é o caso, porém, de alcançar o gerente de tesouraria do município, o Sr. João de Deus Portela, uma vez que não há, nestes autos, elementos suficientes para caracterizar a [sua] participação (...) na gestão do SUS local.

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

37. A responsabilização solidária da G C C Mendes Transporte-ME se justifica por ter sido esta microempresa a beneficiada com o superfaturamento, além de ter concorrido para o dano ao erário, nos termos do art. 16, § 2º, alínea **b**, da Lei 8.443/1992.

38. Por derradeiro, há a responsabilização do Município de São Bernardo/MA em face do desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados ao FMS do município, nos termos do item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, Min. Rel. Bruno Dantas.

#### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

39. 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.

40. No caso em exame, o ato que ordenou a citação dos responsáveis e a audiência do secretário deu-se em 10/6/2020, conforme a manifestação da SecexTCE (peça 41), haja vista a delegação de competência do Ministro Relator deste feito para realização de citação e audiência. Portanto, não há prescrição da pretensão punitiva.

#### **Alegações de Defesa - G C C Mendes Transporte-ME**

41. O microempresário Gian Carlos Costa Mendes apresentou alegações de defesa em 21/8/2020 (peças 56 a 62). Os principais argumentos estão parcialmente reproduzidos:

a) a empresa G C C Mendes Transporte participou do certame seguindo estritamente as determinações dos editais das licitações - Pregão Presencial 061/2013 para o exercício de 2014 e Pregão 036/2014 para 2015 (peça 56, p. 2);

b) através da documentação apresentada, comprova-se a inexistência de subcontratação ou sobrepreço, haja visto não haver divergência entre o valor contratado e os valores pagos, uma vez apresentada a planilha de custos (peça 56, p. 1);

c) a empresa praticou preços com base nos custos para a execução dos serviços, de tal modo que não há sobrepreço (peça 57, p. 5). A empresa ofertou preços praticados na região, de acordo com a tabela de custos para execução dos serviços contratados. Portanto, não houve dano ao erário, inexistindo superfaturamento ou sobrepreço (peça 57, p. 6);

d) de acordo com a documentação, não houve sobrepreço (superfaturamento) não havendo ressarcimento ao erário, devendo ser reformada, retificada e anulada a condenação para a empresa devolver valores ao erário em razão de superfaturamento de preços (sobrepreço) (peça 60, p. 8).

42. O Sr. Gian Carlos juntou cópias dos seguintes documentos: Pregão 061/2013 (peça 58); Pregão 036/2014 (peça 61); Tabela de cálculo de custos (peças 59 e 62).

#### **Análise**

43. A microempresa G C C Mendes Transporte fora citada em face do superfaturamento sobre o contrato original assinado entre ela e o Município de São Bernardo/MA, calculado com base na diferença entres os valores das notas fiscais emitidas pela microempresa e os valores

efetivamente pagos na subcontratação de veículos a preços inferiores aos Contratos 20140113039/2014 20150109002/2015.

44. De acordo com o RA 15.682/Denasus, a G C C Mendes Transporte-ME subcontratou oito veículos de pessoas físicas para executar serviços à SMS de São Bernardo/MA com preços inferiores ao Contrato 20140113039/2014, tendo sido assinados ‘Contratos de Locação de Bens entre Pessoas Físicas’ entre a G C C Mendes Transporte os proprietários de veículos a seguir discriminados (peça 3, p. 38):

- a) Bernardo José dos Reis Sousa, Chevrolet Classic, 2010/2011, placa NWU-3307, contrato com valor mensal de R\$ 1.300,00;
- b) Juscelino de Almeida Martins, Volkswagen Gol G-4, 2013/2014, placa OGD-3785, contrato com valor mensal de R\$ 1.300,00;
- c) Tatiane Rodrigues Santos, Chevrolet Celta Life, 2008, placa NHY-0921, contrato com valor mensal de R\$ 1.300,00;
- d) Carmem Lúcia Gomes Ramos, Fiat Uno Vivace, 2011/2012, placa NXC-5232, contrato com valor mensal de R\$ 1.420,00;
- e) Maria da Paz Carvalho Cunha, Chevrolet Classic, 2011, placa NWX-7683, contrato com valor mensal de R\$ 1.300,00;
- f) Francisco das Chagas Lopes de Souza, Chevrolet Celta, 2005/2006, placa HPZ-1151, contrato com valor mensal de R\$ 1.300,00;
- g) Paulo Regis M. Alencar, Volkswagen Fox, 2005/2006, placa NIG-3754, contrato com valor mensal de R\$ 1.774,00; e
- h) Tatiane Rodrigues Santos, Ford Fiesta, 2007, placa LWO-7648, contrato com valor mensal de R\$ 1.300,00.

45. Para o exercício seguinte, 2015, a SMS assinou o Contrato 20150109002/2015 com a mesma G C C Mendes Transporte-ME, tendo como objeto a locação de veículos automotores, oriundo do Pregão Presencial 036/2014, no valor de R\$ 282.162,24 para o período de doze meses, mas a G C C subcontratou dez veículos de pessoas físicas para executar os serviços, com preços inferiores ao Contrato. Foram subcontratadas as seguintes pessoas físicas (peça 3, p. 43):

- a) Ana Lúcia Guimaraes da Silva, Fiat Strada, 2010/2010, placa NIE-8702, contrato com valor mensal de R\$ 1.800,00;
- b) Antônio Vieira de Carvalho Neto, Nissan Versa, 2013/2014, placa OEB-5226, contrato com valor mensal de R\$ 1.450,00;
- c) Tatiane Rodrigues Santos, Fiat Punto, 2008, placa NHU-8592, contrato com valor mensal de R\$ 1.450,00;
- d) Francisco das Chagas Lopes de Souza, Chevrolet Celta, 2008, placa NHJ-5189, contrato com valor mensal de R\$ 1.450,00;
- e) Juscelino de Almeida Martins, Caminhonete, 2012/2012, placa ODZ-0914, contrato com valor mensal de R\$ 1.450,00;
- f) Bernardo José dos Reis Sousa, Fiat Siena Fire, 2011/2011, placa NXB-7223, contrato com valor mensal de R\$ 1.450,00;
- g) Carmem Lúcia Gomes Ramos, Fiat Uno Vivace, 2011/2012, placa NXC-5232, contrato com valor mensal de R\$ 1.470,00;
- h) Paulo Regis M. Alencar, Volkswagen Fox, 2005/2006, placa NIG-3754, contrato com valor mensal de R\$ 2.024,00;
- i) Maria da Paz Carvalho Cunha, Fiat/Strada Fire, 2008/2009, placa NHP-4655, contrato com valor mensal de R\$ 1.450,00; e
- j) Reginaldo Escórcio da Silva, Fiat Siena, 2008/2008, placa NID-0107, contrato com valor mensal de R\$ 800,00.

46. O superfaturamento consistiu na diferença entre os valores pagos pelo Município à microempresa GCC - valores das notas fiscais emitidas por esta - e os valores pagos pela

microempresa aos seus subcontratados. A subcontratação de veículos a preços inferiores aos estabelecidos nos contratos firmados entre o Município de São Bernardo/MA e a microempresa configurou superfaturamento porque a contratação direta com as pessoas físicas que forneceram os veículos seria mais vantajosa para a administração municipal.

47. Apesar de apresentar alegações de defesa, a G C C Mendes Transporte-ME não abordou a questão da subcontratação que resultou no consequente superfaturamento. Portanto, a microempresa não apresentou elementos aptos a justificar a subcontratação e o superfaturamento.

48. Logo, as alegações de defesa apresentadas pela G C C Mendes Transporte-ME devem ser rejeitadas. Por via de consequência, o Tribunal deve julgar irregulares as suas contas desde logo, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, uma vez considerada a impossibilidade de se aferir a boa fé da pessoa jurídica de direito privada, condená-la em débito e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

#### **Revelia do Município de São Bernardo/MA**

49. Apesar de regularmente notificado (peça 63), ter constituído advogado (peça 51), e ainda ter feito pedido de prorrogação de prazo (peça 52), que lhe foi concedido (peça 53), o Município de São Bernardo/MA não atendeu à notificação do TCU. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

50. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

51. Ao não apresentar sua defesa, o Município deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

52. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas.

53. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, poderia este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

54. Contudo, tendo em vista o princípio da presunção de boa-fé que milita a favor da pessoa jurídica de direito público, deve-se conceder ao Município de São Bernardo/MA novo e improrrogável prazo para quitação do débito, atualizado monetariamente, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992.

#### **Revelia de Responsável**

55. Apesar de regularmente notificado da citação e da audiência em 29/7/2020 (peça 64), o Sr. Antônio Duailibe não atendeu à notificação do TCU. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

56. Aqui, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179 do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e os arts. 3º e 4º, inciso III, § 1º, da Resolução

TCU 170, de 30/6/2004, **in verbis**:

‘Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado. [Regimento/Interno/TCU]

‘Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa’.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.’ [Resolução/TCU 170/2004]

57. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

58. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

‘São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio.’ (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE)

‘É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.’ (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER)

‘As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.’ (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

59. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se

afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário (...).

(...)

60. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente de pesquisa (...) realizada pelo TCU, de forma bastante zelosa (peça 42). Tendo o ofício notificador entregue no endereço do responsável, conforme demonstra o retorno do AR ao TCU (peça 64). A propósito, o AR foi assinado por Antônio José Carvalho Duailibe Júnior, supostamente filho do responsável.

61. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

62. Ao não apresentar sua defesa, o Sr. Duailibe deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

63. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

64. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

65. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 2.455/2015-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; 5.070/2015-2ª Câmara, rel. Min. Subst. André de Carvalho; 2.424/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; 3.542/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Vital do Rego; 2.848/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa; 697/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar e 294/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes.

66. Assim, as presentes contas do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe devem ser julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual deve abarcar, além da condenação pelo débito solidário com a microempresa G C C Mendes Transporte, a responsabilidade pela formação e execução dos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, motivo pelo qual foi feita a sua audiência.

### **CONCLUSÃO**

67. Em face da análise promovida nos itens 43 a 47 da seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela G C C Mendes Transporte-ME, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ela atribuídas. Assim, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a microempresa seja condenada em débito, solidariamente com o Sr. Antônio José Carvalho Duailibe, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

68. Diante da revelia do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, solidariamente com a G C C Mendes Transporte-ME, bem como que lhe

seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

69. Diante da revelia do Município de São Bernardo/MA, da existência de elementos que apontam para a irregularidades das contas do município e da presunção da boa-fé por parte de pessoa jurídica de direito público, propõe-se fixar novo prazo quinzenal para o Município proceder ao recolhimento de dívida ao favor do Fundo Municipal de Saúde.”

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da Secex/TCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 68, pp. 15/17; 69 e 70):

“I) excluir o Sr. João de Deus Portela Carvalho da relação processual desta TCE;

II) considerar revéis, para todos os efeitos, o Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e o Município de São Bernardo/MA, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar **irregulares** as contas do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e da microempresa G C C Mendes Transporte-ME, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>DATA</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
2/7/2014	680,00
2/7/2014	2.370,00
2/7/2014	3.505,20
2/7/2014	680,00
4/8/2014	3.505,20
4/8/2014	2.370,00
4/8/2014	680,00
4/8/2014	680,00
2/9/2014	680,00
2/9/2014	2.370,00
2/9/2014	3.505,20
2/9/2014	680,00
2/10/2014	3.505,20
2/10/2014	2.370,00
2/10/2014	680,00
2/10/2014	680,00
5/11/2014	3.505,20
5/11/2014	2.370,00
5/11/2014	680,00
5/11/2014	680,00
2/12/2014	3.505,20
2/12/2014	680,00
2/12/2014	2.370,00
2/12/2014	680,00
14/1/2015	3.505,20

DATA	VALOR (R\$)
14/1/2015	2.370,00
14/1/2015	680,00
14/1/2015	680,00
10/2/2015	3.052,87
10/2/2015	1.701,95
10/2/2015	1.542,10
10/2/2015	543,25
3/3/2015	771,05
3/3/2015	2.473,00
3/3/2015	3.052,87
3/3/2015	543,25
24/3/2015	3.052,87
24/3/2015	1.701,95
24/3/2015	1.542,10
24/3/2015	543,25
22/4/2015	771,05
22/4/2015	2.473,00
22/4/2015	3.052,87
22/4/2015	543,25
25/5/2015	1.542,10
25/5/2015	1.701,95
25/5/2015	543,25
25/5/2015	3.052,87
23/6/2015	1.542,10
23/6/2015	1.701,95
23/6/2015	3.052,87

Valor atualizado do débito, com juros, em 29/10/2020: R\$ 136.678,33

IV) aplicar ao Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e à microempresa G C C Mendes Transporte-ME, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V) autorizar, caso seja de interesse dos responsáveis acima, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

VI) com fundamento no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 212, § 3º, do Regimento Interno/TCU, conceder e fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias para o Município de São Bernardo/MA recolher e comprovar o recolhimento, com recursos do Tesouro municipal,

aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de São Bernardo/MA, as importâncias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o recolhimento:

DATA	VALOR (R\$)
31/12/2014	216.480,00
31/12/2015	282.162,24

Valor atualizado, sem juros, até 29/10/2020: R\$ 631.564,27

VII) comunicar ao representante legal do Município de São Bernardo/MA que, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno/TCU, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação aos responsáveis, enquanto que a não liquidação ensejará o julgamento pela irregularidades das contas, com a consequente condenação ao pagamento da dívida atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora;

VIII) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis;

IX) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência;

X) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, estará disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;

XI) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

4. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, teceu os seguintes comentários sobre o encaminhamento alvitrado pela unidade especializada (peça 71):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe (secretário municipal de saúde, CPF 063.737.203-49) e do Sr. João de Deus Portela Carvalho (gerente de tesouraria da prefeitura, CPF 257.148.213-00), em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos federais transferidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) de São Bernardo/MA.

Em linhas gerais, constatou-se superfaturamento/sobrepreço dos serviços de locação de veículos nos contratos firmados entre a administração municipal e a empresa G.C.C Mendes Transporte ME (CNPJ 15.434.784/0001-33), consistente na diferença entre o valor da Nota Fiscal e o efetivamente pago na subcontratação de veículos de particulares a preços inferiores aos contratos nº 20140113039/2014 e Contrato nº 20150109002/2015, resultando valores de débito imputados solidariamente ao então secretário municipal de saúde e à empresa contratada. Também foi apurado desvio de finalidade, porquanto tal objeto não poderia ser financiado com recursos federais do SUS, transferidos na modalidade ‘fundo a fundo’, débito imputado ao ente municipal pelos valores totais pagos naquelas contratações, R\$ 216.480,00 (31/12/2014) e R\$ 282.162,24 (31/12/2015).

Após a instrução regular, a unidade técnica propôs excluir da relação processual o Sr. João de Deus Portela Carvalho (gerente de tesouraria da prefeitura), considerar revéis o Sr. Antônio José Carvalho Duailibe (secretário municipal de saúde) e o município de São Bernardo/MA, e julgar irregulares as contas do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e da empresa G.C.C Mendes

Transporte-ME, com fulcro no art. 16, III, 'b' e 'c', da Lei 8.443/92, condenando-os solidariamente em valores de débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da referida lei. De outra parte, propôs fixar novo e improrrogável prazo para que o município de São Bernardo/MA recolha aos cofres do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de São Bernardo/MA os débitos por desvio de finalidade nos valores de R\$ 216.480,00 (31/12/2014) e R\$ 282.162,24 (31/12/2015).

Feito esse relato, pedimos vênias para divergir parcialmente da proposta da Secex-TCE (peça 68) e propor que o Tribunal se abstenha de imputar ao Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e à empresa G.C.C Mendes Transporte-ME o débito referente ao possível superfaturamento/sobrepço na contratação dos serviços de locação de veículos, considerando que o débito por desvio de finalidade imputado ao município de São Bernardo/MA abrange o valor total das contratações, tornando insustentável, segundo pensamos, a imputação desses dois débitos concomitantemente.

Nesse sentido, propomos não imputar o débito por possível superfaturamento/sobrepço e, como consequência, afastar a responsabilidade da empresa G.C.C Mendes Transporte-ME e do secretário municipal de saúde sobre ele, remanescendo apenas o débito por desvio de finalidade imputado ao município de São Bernardo/MA, sem prejuízo de que as contas do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe (secretário municipal de saúde) sejam julgadas irregulares pelo Tribunal, com fulcro no art. 16, III, 'b' e 'c', da Lei 8.443/92, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da referida lei.

Conforme dito, é insustentável imputar ao ente municipal um débito pelo valor total das contratações e, ao mesmo tempo, imputar ao gestor e à empresa contratada outro débito por superfaturamento/sobrepço consistente na diferença entre o valor da NF e o efetivamente pago pela empresa na subcontratação de veículos de particulares a preços inferiores aos contratos firmados com a administração municipal.

Com efeito, ao se concluir na apuração pela imputação de débito pelo valor total das contratações ao município, eventual débito por superfaturamento/sobrepço não mais teria a União como credora, e sim o próprio município. Assim, em que pese a apuração estivesse centrada no possível débito por superfaturamento/sobrepço, a despesa (locação de veículos) não era autorizada para os recursos em questão, devendo resultar em glosa e na condenação do município em débito, para que recomponha o Fundo Municipal de Saúde, nos termos da Decisão Normativa/TCU 57/2004 e, especificamente sobre os recursos federais destinados ao SUS, do entendimento expresso no item 9.3.2.2 do Acórdão 1.072/2017 – Plenário, rel. Min. Bruno Dantas:

**'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;'** (grifamos)

Caracterizado o 'desvio de finalidade' no custeio de despesas fora das ações ou serviços de saúde e que deveriam ser pagas com recursos próprios do ente público beneficiário do repasse, não resta alternativa senão apurar o valor total desviado e imputar o débito ao município, no caso, mediante a prévia concessão de novo e improrrogável prazo para pagamento, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 212, § 3º, do RI/TCU. Nessa premissa, não cabe aprofundar na análise desse desvio, nem mesmo para concluir que, se não houvesse o superfaturamento/sobrepço nas contratações, menor seria o débito por desvio de finalidade.

Diferentemente, fosse caso de desvio de objeto ou que o Tribunal entendesse ser a contratação dos serviços de locação de veículos aceitável dentro da finalidade das ações e serviços de saúde,

poder-se-ia imputar como débito aos respectivos responsáveis apenas os valores apurados a título de superfaturamento/sobrepreço, o que, todavia, não se sustenta na jurisprudência (Acórdão 204/2020 – 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler):

**‘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.’** (grifamos)

Por fim, quanto à responsabilidade do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe pelo desvio de finalidade, apesar de a DN/TCU 57/2004 abrir a possibilidade para a condenação solidária do gestor com o ente público, abstemo-nos de sugerir que o débito seja imputado também ao secretário municipal de saúde, considerando não ser o desfecho que prevalece na jurisprudência do Tribunal, bem como por não ter sido evidenciada nos autos a prática de condutas fraudulentas ou que tenham resultado proveito indevido ao agente público. Nada obstante, alvitramos que o gestor tenha suas contas julgadas irregulares e seja apenado com multa, cuja dosimetria levará em consideração a gravidade de sua conduta irregular que resultou ao ente público a elevada condenação em débito apurada nestes autos.

Desse modo, com vênias por divergir parcialmente da unidade técnica (peça 68), propomos que seja concedido ao município de São Bernardo/MA um novo e improrrogável prazo para efetuar e comprovar ao Tribunal o recolhimento de R\$ 216.480,00 (31/12/2014) e R\$ 282.162,24 (31/12/2015) aos cofres do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de São Bernardo/MA, na forma do art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 212, § 3º, do RI/TCU.

Conforme sustentado neste parecer, também alvitramos que o Tribunal se abstenha de imputar aos responsáveis o débito referente ao possível superfaturamento/sobrepreço na contratação dos serviços de locação de veículos, sem prejuízo de julgar as contas do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe (secretário municipal de saúde, CPF 063.737.203-49) (...) irregulares, com fulcro no art. 16, III, ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/92, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da referida lei, além de remeter ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado de cópia dos correspondentes relatório e voto, para que aquela Corte possa apurar o débito em questão.”

É o Relatório.