

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a 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. Os recursos transferidos pelo FNS ao Município de São Bernardo/MA no período de 1º/7/2014 a 31/7/2015 foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Densus, conforme consignado no Relatório da Auditoria RA 15.682 (peça 3).

3. No relatório do Tomador de Contas, o Ministério da Saúde quantificou o dano em R\$ 91.144,17, responsabilizando os Srs. Antônio José Carvalho Duailibe, Secretário Municipal de Saúde, e João de Deus Portela Carvalho, Gerente de Tesouraria (peça 29).

4. Consoante disposto naquele documento, o débito decorre da diferença de valores entre o preço contratado pelo ente federado no âmbito dos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, entabulados pelo Município de São Bernardo/MA com a empresa G. C. C. Mendes Transportes, para a locação de veículos e o efetivamente pago a pessoas subcontratadas para a execução dos serviços.

5. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE instruiu os autos e, de forma sintética, pontuou que: i) haveria a necessidade de incluir no polo passivo destes autos a empresa G. C. C. Mendes Transportes, por ter sido beneficiada com a diferença de valores acima descrita; ii) o Sr. João de Deus Portela Carvalho deveria ser excluído desta relação processual, porquanto não restou assente no processo que tal responsável tenha gerido as verbas federais ora em escrutínio; e iii) o Município de São Bernardo/MA deveria ser citado pela totalidade dos recursos desembolsados para pagamento dos Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015, cujo custeio originou-se das verbas do Fundo Nacional de Saúde, nos montantes de, respectivamente, R\$ 216.480,00 (peça 3, p. 38) e R\$ 282.162,24 (peça 3, p. 43).

6. Com base em tais ponderações, a unidade especializada levou a efeito, por delegação de competência deste Relator, as seguintes medidas:

6.1. citação solidária do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e da firma G. C. C. Mendes Transporte pelo débito de R\$ 91.144,17;

6.2. audiência do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe em função da ocorrência de desvio de finalidade na aplicação dos recursos recebidos do FNS, consubstanciada no desembolso para pagamento do transporte de alunos, que não se relacionavam com ações ou serviços de saúde; e

6.3. citação do Município de São Bernardo/MA pelos débitos de R\$ 216.480,00 e R\$ 282.162,24.

7. Efetuadas as devidas comunicações processuais, somente a sociedade empresária G. C. C. Mendes Transporte apresentou alegações de defesa, tendo o Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e o Município de São Bernardo/MA optado pela revelia.

8. A Secex/TCE, após examinar os argumentos da empresa G. C. C. Mendes Transporte, apresentou proposta de mérito que contempla, em síntese: i) excluir o Sr. João de Deus Portela Carvalho do polo passivo desta TCE; ii) julgar irregulares as contas do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe e da G. C. C. Mendes Transporte, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento do débito de R\$ 91.144,17; iii) aplicar aos responsáveis a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992; e iv) fixar novo e improrrogável prazo para que o Município de São Bernardo/MA recolha o débito de R\$ 498.642,24 (R\$ 216.480,00 e R\$ 282.162,24) aos cofres do Fundo Municipal de Saúde.

9. De seu turno, o **Parquet** especializado, em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, apresentou proposta distinta, no sentido de: i) julgar irregulares as contas do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe, aplicando-se-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei

8.443/1992; e ii) fixar novo e improrrogável prazo para que o Município de São Bernardo/MA devolva aos cofres de seu Fundo Municipal de Saúde o montante de R\$ 498.642,24.

10. Início o exame deste feito, destacando que, de fato, há que se excluir do rol de responsáveis deste processo o Sr. João de Deus Portela Carvalho, Gerente de Tesouraria do Município de São Bernardo/MA, porquanto não restou evidenciado que ele geriu a verba repassada pelo FNS ao ente federado, tampouco que tinha obrigação legal de fazê-lo.

11. No que tange ao débito em foco, perscrutando os autos, verifica-se que seu fato gerador deriva do desvio de finalidade na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, os quais, embora transferidos para que fossem aplicados em ações e serviços relacionados à saúde, tiveram parcela da ordem de R\$ 498 mil revertidas para custear dois contratos de transportes de alunos da municipalidade.

12. A Lei Complementar 141/2012, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde, define as ações e serviços de saúde passíveis de serem custeadas com recursos do SUS (Fundo Nacional de Saúde):

“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.”

13. Os Contratos 20140113039/2014 e 20150109002/2015 tiveram por objeto a locação de veículos automotores (peça 3, pp. 38 e 43) para transporte de alunos da rede pública escolar.

14. Como se nota, houve desvio de finalidade dos recursos repassados, porquanto o desembolso com a locação de veículos não poderia ter sido custeado com recursos do FNS, pois se trata de gasto de natureza administrativa, o qual deveria ser arcado pela municipalidade, que não encontra previsão de custeio no diploma legal acima mencionado.

15. Este é o entendimento do Tribunal. Precedentes (jurisprudência selecionada):

Acórdão 3.536/2019 – Primeira Câmara (relator ministro-substituto Augusto Sherman)

Acórdão 1.072/2017 – Plenário (relator ministro Bruno Dantas)

“Tratando-se de débito decorrente de desvio de objeto ou finalidade de recursos do Sistema Único de Saúde transferidos fundo a fundo aos estados, municípios e ao Distrito Federal, cabe 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 da União (art. 27, inciso I, da LC 141/2012), podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa.”

16. Ainda sobre o tema, transcrevo, por elucidativo, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 504/2020 – Primeira Câmara, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues:

“A Lei 8.080/90 exige que os recursos do SUS transferidos a estados e municípios sejam aplicados em benefício direto da saúde do cidadão, por meio de remuneração de profissionais da área de saúde, da aquisição, produção e uso de materiais, produtos e medicamentos em procedimentos ambulatoriais e hospitalares, transplantes, capacitação de profissionais da área de saúde, realização de campanhas e serviços que objetivem orientar preventivamente sobre riscos, sintomas e tratamento de doenças, campanhas de vacinação, atividades de controle e combate a vetores de doenças, inclusive zoonoses, além de outras ações e serviços que, de forma incontroversa, contribuam direta e decisivamente para a promoção, proteção e recuperação da saúde individual e/ou coletiva.

Ao dirimir controvérsias sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União prolatou a Decisão 600/2000-Plenário, na qual firmou o seguinte entendimento acerca da matéria:

‘8.2. firmar entendimento no sentido de que a rede de serviços do SUS constitui a parte da infraestrutura do sistema destinada a prover as ações e os serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde inseridos no campo de atuação do Sistema Único de Saúde, conforme as disposições dos arts. 196 e 198, II, da Carta Magna c/c o inciso III do art. 5º da Lei nº 8.080/90, bem como aquelas ações constantes do art. 200 da Constituição Federal c/c o art. 6º da Lei nº 8.080/90, não se considerando em sua abrangência órgãos, entidades e unidades voltados exclusivamente para a realização de atividades administrativas;

8.3. firmar entendimento no sentido de que os recursos federais transferidos à conta do SUS a estados, Distrito Federal e município, com fulcro no art. 3º da Lei nº 8.142/90, devem ser aplicados, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 2º da referida lei, seguindo os seguintes critérios:

8.3.1. na hipótese de aplicação em investimentos, estes devem ocorrer na rede de serviços, tomada na acepção da alínea 8.2 retro, **o que afasta a possibilidade de aplicação em imóveis, móveis, equipamentos, veículos, etc., destinados às atividades administrativas de setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não diretamente vinculados à execução de ações e serviços de saúde**, observando-se ainda a prioridade de seu direcionamento à rede pública, em conformidade com os arts. 4º e 24 da Lei nº 8.080/90, e a vedação constante do art. 199, § 2º, da Constituição Federal;

8.3.2. na hipótese de aplicação na cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e nas demais ações de saúde, os recursos federais devem financiar despesas correntes, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei nº 4.320/64, **exclusivamente para manutenção da assistência ambulatorial e hospitalar, das demais ações de saúde e dos órgãos**, unidades e entidades que as realizam, não sendo cabível sua destinação a setores das secretarias de saúde e dos governos municipais e estadual não diretamente vinculados à execução de ações de saúde.’ (grifei)

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.”

17. Regularmente citado, o Município de São Bernardo permaneceu silente, optando pela revelia, o que impõe o prosseguimento do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

18. Em tal situação, acompanhando alguns precedentes deste Tribunal, entendo que a revelia conduz ao julgamento imediato das contas do ente federado (Acórdãos 4.369/2014 – Primeira Câmara, relator ministro Benjamin Zymler; 5.053/2016 – Primeira Câmara, relator ministro José Múcio Monteiro; 5.442/2017 – Segunda Câmara, de minha relatoria; 1.233/2018 – Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro).

19. Dessarte, cabe julgar irregulares as contas do Município de São Bernardo/MA, imputando-se-lhe o débito apurado, da ordem de R\$ 498 mil, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei Orgânica do TCU.

20. Em se tratando, como é o caso em apreciação, de desvio de finalidade em que a municipalidade deve responder pelo prejuízo, o ressarcimento deve ser efetuado aos cofres do Fundo Municipal de Saúde daquele ente federado, conforme decidido, v. g., por meio do Acórdão 1.713/2015 – Primeira Câmara (relator ministro Benjamin Zymler).

21. Noutro giro, quanto ao Sr. Antônio José Carvalho Duailibe, Secretário Municipal de Saúde, que também optou pela revelia, concordo com o órgão ministerial especializado que suas contas sejam julgadas irregulares, porém o faço com base na alínea b do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, que melhor representa a situação ora examinada, com a aplicação da multa prevista no

art. 58, inciso I, da citada lei, dado que, como gestor da verba recebida do FNS, não poderia ter possibilitado o seu emprego em desacordo com os normativos atinentes à espécie.

22. Acerca do sancionamento, cumpre esclarecer que, como demonstrado pela Secex/TCE nos itens 39 e 40 da instrução transcrita no Relatório precedente, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, nos moldes delineados pelo Acórdão 1.441/2016 – Plenário (relator ministro Benjamin Zymler e redator ministro Walton Alencar Rodrigues), não havendo, portanto, óbice à apenação do Sr. Antônio José Carvalho Duailibe.

23. Quanto à empresa G. C. C. Mendes Transporte, haja vista que o débito em discussão é de responsabilidade do Município de São Bernardo/MA e que não cabia a tal firma gerir ou, ainda, zelar pela correta aplicação dos recursos federais, deve-se excluí-la do rol de responsáveis destes autos.

24. Oportuno, ademais, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, encaminhar cópia do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para a adoção das medidas de sua alçada, bem como ao Fundo Nacional de Saúde, para ciência e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, como sugerido pelo representante do MP/TCU, tendo em vista o possível superfaturamento/sobrepreço na contratação dos serviços de locação de veículos para transporte de alunos da rede pública.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 20 de abril de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator